



Trabajo Fin de Grado

EL RETO DE LA UNIÓN FISCAL EN EUROPA

Autor

SERGIO GONZÁLEZ USÓN

Director

JULIO ANTONIO LÓPEZ LABORDA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA
2016

Autor del trabajo: Sergio González Usón

Director del trabajo: Julio Antonio López Laborda

Título del trabajo: El Reto de la Unión Fiscal en Europa

Titulación a la que está vinculado: Grado de Economía

Centro: Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Zaragoza

Año de presentación: 2016

RESUMEN

A través del Tratado de Maastricht (1992), Europa sentó las bases de un proyecto de unión económica y monetaria entre una serie de estados que conformaron la denominada Eurozona o zona euro, adoptando una moneda única. Para su correcto funcionamiento, esta unión requiere un elevado grado de integración fiscal, o lo que es lo mismo, una unión fiscal altamente desarrollada.

En el presente trabajo, se analiza la evolución de la unión fiscal en la Unión Europea, así como la situación actual en términos de integración fiscal, comparando las características que posee la unión con las recomendaciones que se pueden extraer de la Teoría del Federalismo Fiscal.

Para ello, se analiza la distribución de funciones e ingresos del sector público en esta unión, permitiendo apreciar aquellos aspectos en los que se han realizado avances realmente positivos, pero también aquellos en los que todavía existe un amplio margen de mejora.

Palabras clave: unión económica y monetaria, unión fiscal, federalismo fiscal, descentralización, funciones del sector público, distribución de ingresos, armonización de la imposición.

ABSTRACT

Through the Maastricht Treaty (1992), Europe laid the foundations of a project of economic and monetary union among a number of states that made up the so-called Eurozone or the euro area, adopting a single currency. For proper operation, this union requires a high degree of fiscal integration, which is to say, a highly developed fiscal union.

In this essay, the evolution of the fiscal union in the European Union and the current situation is analyzed in terms of fiscal integration, comparing the characteristics possessed by the union with the recommendations that can be drawn from the Theory of Fiscal Federalism.

For that, the distribution of functions and revenues of public sector in this union is analyzed, allowing appreciate those aspects in which really positive progress has been realized, but also those in which still exists a wide margin to improve.

Key words: economic and monetary union, fiscal union, fiscal federalism, decentralization, public sector functions, income distribution, harmonization of taxation.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

BCE: Banco Central Europeo

Brexit: Britain Exit

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEER: Fondo Europeo de Estabilidad Financiera

FSE: Fondo Social Europeo

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

IS: Impuesto sobre Sociedades

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

PIB: Producto Interior Bruto

PNB: Producto Nacional Bruto

PYMES: Pequeñas Y Medianas Empresas

RNB: Renta Nacional Bruta

UE: Unión Europea

UEM: Unión Económica y Monetaria

ÍNDICE

SECCIÓN I: ASPECTOS INTRODUCTORIOS.....	1
1. PRESENTACIÓN Y FINALIDAD DEL TRABAJO	1
1.1 Justificación, trascendencia y estructura del trabajo	1
1.2 Objetivos generales y específicos del trabajo	2
1.3 Metodología aplicada	2
2. INTRODUCCIÓN: LA UNIÓN MONETARIA	3
2.1 Evolución histórica.....	3
2.2 Limitaciones en el diseño de la Unión	10
2.3 La llegada de la crisis económica.....	12
SECCIÓN II: LA UNIÓN FISCAL	14
3. TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL	14
3.1 El Federalismo Fiscal	14
3.2 El reparto de funciones del sector público	15
3.2.1 La función de estabilización.....	15
3.2.2 La función de redistribución	17
3.2.3 La función de asignación	18
3.3 El reparto de ingresos del sector público	19
3.4 Los criterios de Richard Musgrave	22
4. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA	23
4.1 Evolución y situación actual de la Unión Fiscal en Europa.....	23
4.2 El reparto de funciones del sector público en Europa.....	26
4.2.1 La función de estabilización en Europa	26
4.2.2 La función de redistribución en Europa	28
4.2.3 La función de asignación en Europa	30
4.3 El reparto de ingresos del sector público en Europa	31
4.3.1 La armonización de la imposición directa en Europa: el IS.....	32
4.3.2 La armonización de la imposición indirecta en Europa: el IVA	36

SECCIÓN III: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	38
5. RECOMENDACIONES DE REFORMAS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	38
5.1 Recomendaciones relacionadas con la Unión Fiscal	38
5.2 Recomendaciones en el reparto de funciones del sector público.....	40
5.2.1 Recomendaciones para la función de estabilización.....	40
5.2.2 Recomendaciones para la función de redistribución.....	42
5.2.3 Recomendaciones para la función de asignación.....	44
5.3 Recomendaciones en el reparto de ingresos del sector público	44
5.4 Adecuación del caso europeo a los criterios de Richard Musgrave.....	45
6. CONCLUSIONES	47
6.1 Consecución de los objetivos propuestos.....	47
6.2 Principales conclusiones obtenidas	48
6.3 Aportaciones y limitaciones del trabajo	50
BIBLIOGRAFÍA	52

SECCIÓN I: ASPECTOS INTRODUCTORIOS

1. PRESENTACIÓN Y FINALIDAD DEL TRABAJO

1.1 Justificación, trascendencia y estructura del trabajo

En Europa, se puso en marcha un proyecto de unión económica y monetaria con el Tratado de Maastricht (1992). La sostenibilidad y el desarrollo de esta unión dependen en gran medida de una unión fiscal que la refuerce, un aspecto necesario que, sin embargo, no dispone de la suficiente relevancia en la actualidad.

En relación a ello, han surgido recientemente debates en el seno de la Unión Europea acerca de dicha unión fiscal, especialmente con la llegada de la crisis económica. Diferentes economistas han analizado la evolución en términos de integración fiscal del ámbito europeo y la divergencia entre esta evolución y la que sería recomendable para apoyar el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria. Sin embargo, el reto de la unión fiscal en el caso de Europa tiene importantes limitaciones, que también serán analizadas a lo largo del presente trabajo.

Dada la importancia que posee la unión fiscal con respecto al buen funcionamiento de todo el sistema que se pretende crear en la Unión Europea, el trabajo se va a centrar fundamentalmente en este aspecto, valorando la situación actual de la unión fiscal, el progreso que ha experimentado desde su creación y lo que se ajusta dicha situación a las recomendaciones que se pueden obtener en base a la Teoría del Federalismo Fiscal.

El trabajo se estructura en un total de tres secciones:

En la primera de ellas, se introduce el trabajo y la unión monetaria de la UE, explicando la evolución histórica de esta desde su creación hasta el día de hoy.

En la segunda sección del trabajo, se explica la visión de la Teoría del Federalismo Fiscal y se analiza la situación actual existente en Europa.

Por último, una vez que se ha explicado el punto de vista teórico y que se ha analizado la situación en el caso europeo, la tercera sección del trabajo concluye con las recomendaciones necesarias para corregir los desajustes entre la realidad económica en términos fiscales en la UE y lo que propone la Teoría del Federalismo Fiscal. Finalmente, se plantean las conclusiones del trabajo realizado, así como el grado de consecución de los objetivos, las aportaciones del trabajo y también sus limitaciones o posibles ampliaciones.

1.2 Objetivos generales y específicos del trabajo

Objetivos generales:

- Analizar y comprender la situación existente en la Unión Europea con respecto a la integración en términos de fiscalidad.
- Valorar la adecuación de la situación actual en Europa a las recomendaciones que se pueden extraer a partir de la Teoría del Federalismo Fiscal, proponiendo una serie de medidas que puedan corregir los desajustes existentes.

Objetivos específicos:

- Estudiar la situación en términos de distribución de funciones y de ingresos entre los diversos niveles de gobierno que componen el sector público a nivel europeo.
- Analizar la situación de determinados impuestos en Europa y valorar su adecuación a lo que recomienda la Teoría del Federalismo Fiscal: IRPF, Impuesto sobre Sociedades, IVA...
- Entender algunos conceptos relacionados con el ámbito fiscal que faciliten el entendimiento de los debates surgidos en la UE acerca del correcto planteamiento de la unión económica y monetaria.
- Realizar un estudio sobre la convergencia experimentada por los diferentes países miembros de la UEM desde su creación hasta el momento actual, valorando los aspectos positivos y aquellos que aún están por mejorar en gran medida.

1.3 Metodología aplicada

Para la consecución de los objetivos propuestos, el trabajo va a recoger diferentes opiniones reflejadas en la literatura sobre la integración fiscal en Europa.

Además de ello, se van a analizar las políticas aplicadas en la UE y la distribución de funciones e ingresos existente en Europa.

Una vez que se hayan obtenido los datos, se realizará una comparación de la situación percibida y las proposiciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, con el objetivo de realizar una serie de recomendaciones que permitan corregir las divergencias, de forma que la unión fiscal pueda desarrollarse de un modo adecuado y favorezca de esta manera el correcto funcionamiento y la sostenibilidad de la unión económica y monetaria que se creó en Europa en 1992, y que algunos economistas consideran precipitada.

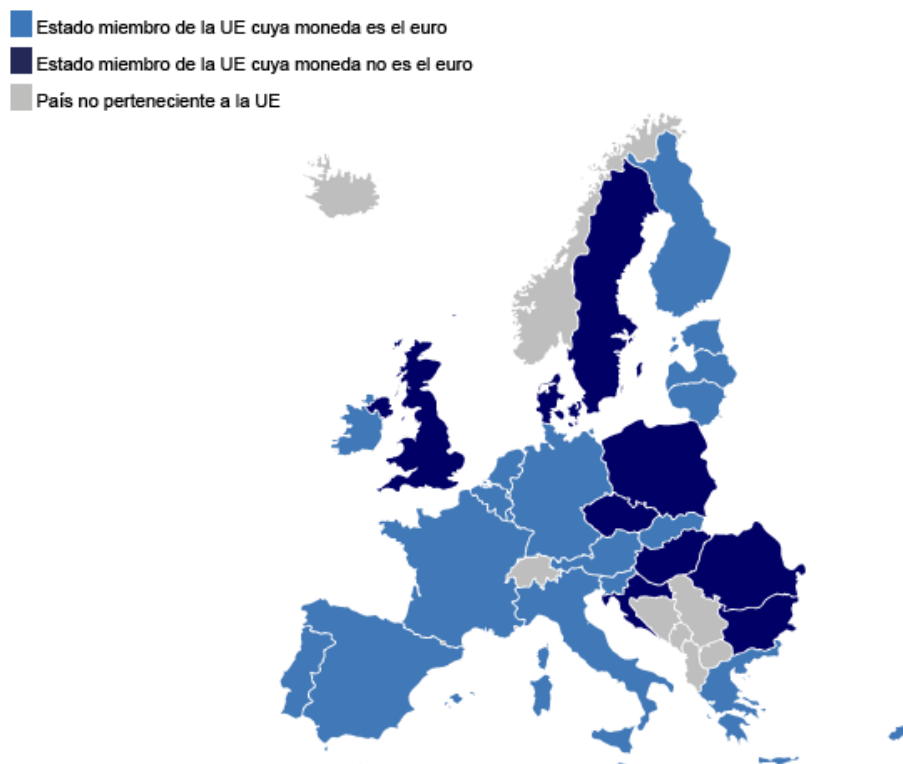
2. INTRODUCCIÓN: LA UNIÓN MONETARIA

2.1 Evolución histórica

En 1992, Europa puso en marcha un proyecto de unión con el Tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado de Maastricht, debido al nombre de la ciudad de los Países Bajos en la que se firmó dicho tratado.

Este proyecto consistió fundamentalmente en una unión monetaria entre una serie de países que decidieron no solamente formar parte de un mismo mercado, sino también poseer una moneda única: el euro.

Gráfico 2.1. PAÍSES QUE CONFORMAN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Banco Central Europeo, 2016a

El conjunto de los países que han adoptado el euro recibe el nombre de Eurozona o zona euro, que actualmente está compuesta por 19 de los 28 estados miembros de la Unión Europea (Banco Central Europeo, 2016a): Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

Además, hay cuatro microestados europeos que utilizan el euro como moneda, como consecuencia de acuerdos monetarios que han alcanzado con la Unión Europea: Andorra, Ciudad del Vaticano, Mónaco y San Marino. Estos microestados pueden utilizar el euro como moneda y emitir dinero, con la obligación de adoptar la legislación en términos financieros y monetarios de dicha unión como contrapartida.

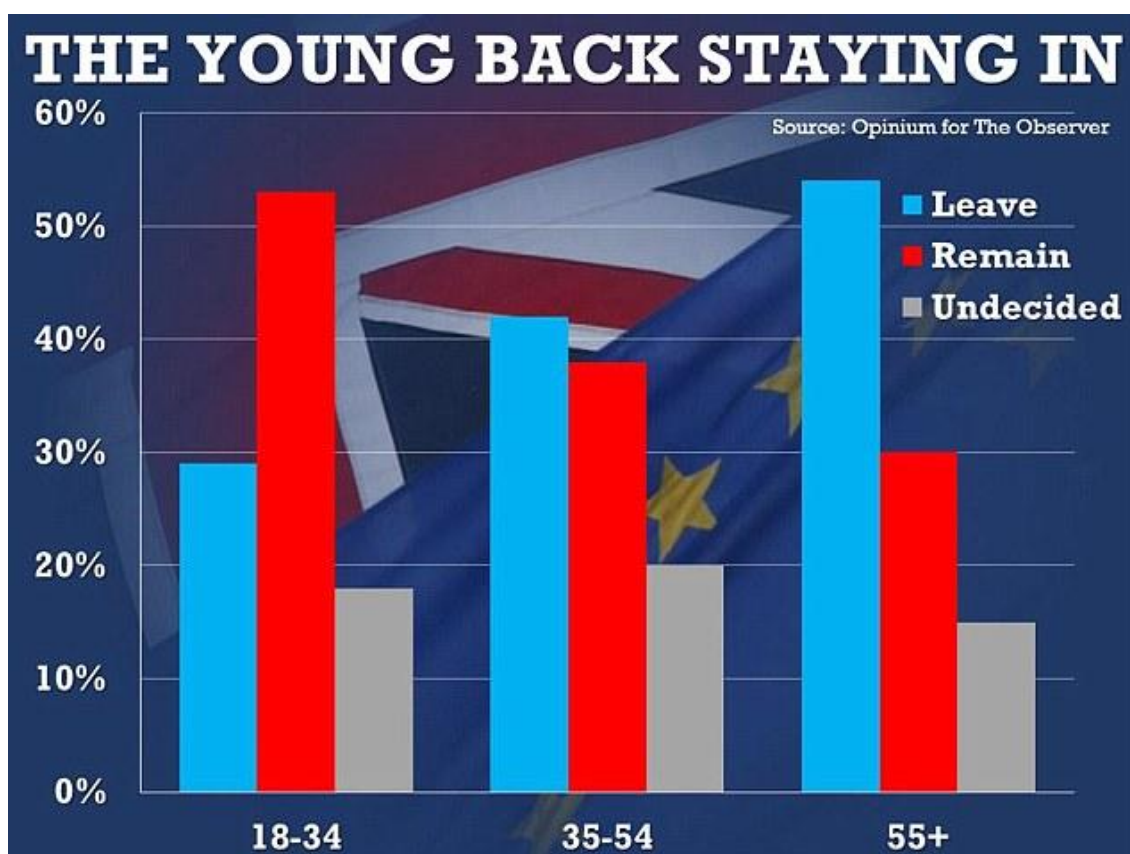
Por otra parte, cabe destacar que Kosovo y Montenegro adoptaron el euro de forma unilateral. A diferencia de los anteriores, estos estados no forman parte de la Eurozona, de modo que no pueden emitir dinero, pero sí emplear el euro como moneda.

En el continente europeo, todavía hay nueve países que no han adoptado la moneda única de la unión monetaria: Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia. De ellos, Rumanía se plantea como objetivo la adopción del euro en 2019, mientras que Bulgaria, Polonia y República Checa tienen el propósito de adoptar la moneda en el año 2020. En el caso de Croacia, Hungría y Suecia, existe la posibilidad de adoptar el euro como moneda, pero todavía no se ha propuesto una fecha como objetivo para ello.

Por su parte, Dinamarca y Reino Unido poseen cláusulas de exclusión que les permiten no adoptar la moneda única, de manera que por el momento no se plantean la adopción del euro. En el caso de Dinamarca, se propuso la entrada en el euro a su población mediante un referéndum en 1993 y se obtuvo un resultado negativo. En cuanto al Reino Unido, la buena posición de la libra y el euroescepticismo suponen que no haya incentivos a la adopción de la moneda única.

De hecho, el Reino Unido ha planteado un referéndum a sus ciudadanos en el que se decidía la permanencia en la Unión Europea o la salida de esta. Dicho referéndum se ha celebrado el 23 de junio de 2016, obteniéndose como resultado, según el diario londinense The Sun (2016), una victoria de la salida de la UE con un 52 % de los votos y una diferencia sobre los votos a favor de la permanencia de aproximadamente 1.200.000 votos.

Gráfico 2.2. REFERÉNDUM DEL BREXIT POR EDADES



Fuente: Daily Mail, 2016

Como se puede apreciar en el gráfico 2.2, el ya conocido como Brexit (que proviene de la unión de las palabras inglesas “Britain” y “exit”) es defendido por quienes abogan por una mayor independencia del país y piensan que su crecimiento se está viendo estancado debido a su pertenencia a la Unión Europea. La mayor parte de la población posicionada a favor de la salida de la UE es de una elevada edad, mientras que entre los jóvenes se ha dado una preferencia por la permanencia en la unión.

En 1998 se creó el Banco Central Europeo, la institución que constituye el núcleo del Eurosistema y el mecanismo único de supervisión bancaria de la Eurozona. Tiene su sede en la ciudad alemana de Frankfurt.

El BCE tiene como principal función el mantenimiento de la estabilidad de precios en la zona del euro, con el objetivo de preservar el poder adquisitivo de la moneda única. Además, se dedica a apoyar las políticas generales que se llevan a cabo en la UE con la finalidad de realizar los objetivos que se planteó la unión en el Tratado de la Unión Europea.

El euro se puso en marcha como moneda única el 1 de enero de 1999, pero no fue hasta el 1 de enero de 2002 cuando se introdujeron los billetes y las monedas de esta divisa en los países que habían decidido formar parte de la unión monetaria y cumplían los requisitos o criterios de convergencia que se establecieron en el Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht (1992). Estos criterios de convergencia, en términos económicos, venían determinados en el Tratado de la Unión Europea (Banco Central Europeo, 2016b) y eran los siguientes:

- **Estabilidad de precios:** Los candidatos a formar parte de la unión monetaria tenían que poseer un comportamiento de los precios sostenible y una inflación que no fuese mayor de 1,5 puntos porcentuales con respecto a la media de los tres países de la eurozona con menor inflación (incluyendo a aquellos que tuvieran deflación).
- **Límites en las cuentas públicas:** Los estados miembros debían poseer un déficit público inferior al 3 % de su PIB, así como una deuda pública que no superase el 60 % de su PIB total.
- **Tipos de interés:** El tipo de interés nominal a largo plazo de los candidatos a entrar en el euro no debía superar en 2 puntos porcentuales a la media de los tres estados con menores tasas de inflación, mismos países que se toman como referencia en el primero de los criterios comentados.
- **Tipo de cambio:** Por último, el país candidato debe permanecer durante dos años ininterrumpidos en el Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio, un acuerdo que permitía limitar las fluctuaciones entre el euro y las divisas nacionales.

Además, se tenían en cuenta otros factores, como los resultados obtenidos en la integración de los mercados, la situación y la evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio realizado sobre la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios.

A estos criterios en términos económicos, hay que añadir que los países que desearan adoptar el euro como moneda deberían presentar una convergencia entre su legislación nacional y la normativa por la que se rigen los bancos centrales y los asuntos de tipo monetario. A ello hay que sumar que requerían la aprobación de los jefes de Estado o de Gobierno a partir de una propuesta de la Comisión Europea.

Una de las primeras debilidades importantes de esta unión monetaria consiste en la aceptación de países en el euro sin el cumplimiento de estos requisitos. En su momento, se aceptó a determinados países que no cumplían los criterios necesarios para la adopción del euro, con la condición del cumplimiento de una serie de medidas de reducción del déficit y de la deuda pública principalmente, en unos plazos de tiempo viables. Sin embargo, hay países que no han cumplido sus propósitos de reducción de estos indicadores macroeconómicos, por lo que han sido sancionados y están pendientes de futuras multas económicas. De la misma forma, la crisis económica ha provocado que algunos estados no solo no cumplan con el objetivo de reducción de estas variables, sino que ha empeorado su situación inicial, cosa que también ha afectado a países que cumplían con los criterios de convergencia en el momento en que entraron en el euro, pero que con la crisis han dejado de cumplir alguno de ellos.

Tabla 2.3.A. DEUDA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA UE A FINALES DE 2015

País	Euro	% del PIB
Grecia	Sí	176,90 %
Italia	Sí	132,70 %
Portugal	Sí	129,00 %
Chipre	Sí	108,90 %
Bélgica	Sí	106,00 %
España	Sí	99,20 %
Francia	Sí	95,80 %
Irlanda	Sí	93,80 %
Reino Unido	No	89,20 %
Croacia	No	86,70 %
Austria	Sí	86,20 %
Eslovenia	Sí	83,20 %
Hungría	No	75,30 %
Alemania	Sí	71,20 %
Países Bajos	Sí	65,10 %
Malta	Sí	63,90 %
Finlandia	Sí	63,10 %
Eslovaquia	Sí	52,90 %
Polonia	No	51,30 %
Suecia	No	43,40 %
Lituania	Sí	42,70 %
República Checa	No	41,10 %
Dinamarca	No	40,20 %
Rumanía	No	38,40 %
Letonia	Sí	36,40 %
Bulgaria	No	26,70 %
Luxemburgo	Sí	21,40 %
Estonia	Sí	9,70 %

Fuente: Eurostat, 2015a

La deuda pública supone el conjunto de deudas que posee un Estado frente a los particulares o frente a otros países. Supone una forma de obtener financiación por parte del sector público, que normalmente se materializa en emisiones de títulos de valores o bonos.

En la tabla 2.3.A se presenta la deuda pública en millones de euros y en porcentaje del PIB para cada uno de los países que componen la Unión Europea, ordenados de mayor a menor. Aquellos estados que forman parte de la zona euro se representan con un fondo azul, mientras que aquellos que no pertenecen a ella aparecen en la tabla con un fondo rosa. Con el fin de armonizar los resultados, se han tomado los datos de los diversos países para el cuarto trimestre del año 2015, es decir, son los datos con los que cada uno de los países inició el año 2016.

Por último, se resaltan en negrita los datos de los países que no cumplen con el 60 % máximo de deuda con respecto al PIB al que se comprometieron los países en el Tratado de Maastricht. Cabe destacar que, aunque también se hayan resaltado en la tabla, los países que no pertenecen a la Eurozona no poseen ningún compromiso con respecto al mantenimiento de la deuda pública por debajo de dicho 60 % del PIB nacional. Sin embargo, conocer la situación de estos países es relevante dadas las expectativas de incorporación al euro de la mayoría de ellos.

Analizando los resultados que se pueden apreciar en la tabla, se puede calcular la media de deuda pública con respecto al PIB en porcentaje para el caso de la UE y se obtiene un resultado de 71,51 %.

Más preocupante y a la vez más relevante es el dato que resulta del cálculo de la media de deuda pública con respecto al PIB nacional de cada país teniendo en cuenta únicamente los países pertenecientes a la zona euro, para los que se obtiene un resultado de 80,95 %. A este promedio tan elevado contribuyen especialmente países como Bélgica, Chipre, Grecia, Italia y Portugal, cuya deuda pública supera el 100 % de su PIB nacional. Sin embargo, 14 de los 19 estados miembros de la Eurozona incumplen el objetivo del 60 % que se fijó en el Tratado de Maastricht, lo que explica que el promedio también sea muy superior a dicho porcentaje.

Es importante explicar que el Tratado de Maastricht establece dicho 60 % del PIB nacional como un dato promedio en el tiempo, con lo que los datos no son especialmente preocupantes en algunos países, especialmente sabiendo que el aumento de la deuda pública con la crisis económica ha sido considerable y se espera que sea algo puntual que mejore con el ciclo económico.

Tabla 2.3.B. DÉFICIT PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA UE A FINALES DE 2015

País	Euro	% del PIB
Grecia	Sí	-7,20 %
España	Sí	-5,10 %
Portugal	Sí	-4,40 %
Reino Unido	No	-4,40 %
Francia	Sí	-3,50 %
Croacia	No	-3,20 %
Eslovaquia	Sí	-3,00 %
Eslovenia	Sí	-2,90 %
Finlandia	Sí	-2,70 %
Bélgica	Sí	-2,60 %
Italia	Sí	-2,60 %
Polonia	No	-2,60 %
Irlanda	Sí	-2,30 %
Bulgaria	No	-2,10 %
Dinamarca	No	-2,10 %
Hungría	No	-2,00 %
Países Bajos	Sí	-1,80 %
Malta	Sí	-1,50 %
Letonia	Sí	-1,30 %
Austria	Sí	-1,20 %
Chipre	Sí	-1,00 %
Rumanía	No	-0,70 %
República Checa	No	-0,40 %
Lituania	Sí	-0,20 %
Suecia	No	0,00 %
Estonia	Sí	0,40 %
Alemania	Sí	0,70 %
Luxemburgo	Sí	1,20 %

Fuente: Eurostat, 2015b

El déficit público consiste en la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros obtenidos por el conjunto de las administraciones públicas que conforman el sector público de un país a lo largo de un ejercicio.

La tabla 2.3.B sigue la misma dinámica de la tabla anterior, pero en lugar de la deuda pública, muestra el déficit público, también expresado tanto en millones de euros como en porcentaje del PIB nacional e igualmente ordenado de mayor a menor.

De la misma forma que en el caso anterior, los países pertenecientes al área euro se presentan con un fondo azul, mientras que el resto de países de la Unión Europea poseen un fondo rosa. También se presentan los datos del cuarto y último trimestre del año 2015, es decir, los datos de déficit público de los estados a comienzos del año 2016.

En este caso, se destacan en negrita los países que no cumplen el objetivo de déficit inferior al 3 % que se acordó en el Tratado de Maastricht. Del mismo modo que en la tabla anterior, hay que recordar que el acuerdo no afecta a los países de la UE que no pertenecen a la zona euro.

Para el caso del déficit público, la media de la UE es del -2,09 %, mientras que la media de la Eurozona es del -2,52 %. Aunque dicha media de la zona euro sea superior a la de la Unión Europea en su conjunto, es un dato que cumple con el -3 % establecido en el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, hay cuatro países miembros de la Eurozona que incumplen dicho objetivo propuesto: Francia, Grecia, España y Portugal. Estos cuatro países incumplen tanto el objetivo de deuda pública como el de déficit público que se fijaron en el Tratado de la Unión Europea.

2.2 Las limitaciones en el diseño de la Unión

Previamente a la crisis económica, ya se apreciaban limitaciones en el diseño de la unión monetaria, poniéndose de manifiesto que se trata de una unión monetaria incompleta. Esto se debe principalmente a que para que una unión de este tipo prospere, es decir, tenga un correcto funcionamiento y sea sostenible, se requiere avanzar en otros aspectos.

Dichos aspectos en los que se debe avanzar se recogen adecuadamente en el “Manifiesto de los cinco presidentes”, que recibe este nombre debido a que se trata de un documento impulsado por Jean Claude Juncker (presidente de la Comisión Europea), Jeroen Dijsselbloem (presidente del Eurogrupo), Donald Tusk (presidente del Consejo Europeo), Martin Schulz (presidente del Parlamento Europeo) y Mario Draghi (presidente del Banco Central Europeo). Sin embargo, el título oficial del documento es “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea” (Comisión Europea, 2015a), ya que consiste en un informe que refleja el plan a seguir en Europa para completar la unión económica y monetaria antes del año 2025.

Se trata de un informe en el que estos presidentes asumen una serie de errores cometidos en la gestión de la crisis económica, al mismo tiempo que proponen diversas medidas para reforzar la unión monetaria existente en Europa. Para ello, se proponen el avance en cuatro frentes, que permitan converger hacia una unión monetaria completa:

- **La Unión Económica:** Se refiere a que todos los países que forman parte de la unión monetaria conformen un mercado común, en el que se respete la libertad de circulación

de los factores productivos, es decir, en el que se permita la libertad de circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Aunque esta unión ya fue creada, todavía necesita importantes avances en términos de integración dentro del mercado.

- **La Unión Financiera:** El sector bancario genera en las diferentes economías problemas de inestabilidad cuando no funciona correctamente, por lo que esta unión tiene el propósito de establecer una regulación y una normativa común en el sector bancario, al mismo tiempo que ejercer un mayor control y tener una mayor supervisión sobre las entidades bancarias. Al igual que en el caso anterior, es una unión ya creada, pero que apenas ha avanzado y requiere importantes modificaciones.

- **La Unión Política:** Esta unión requiere que todos los países miembros de la unión monetaria se rijan por una normativa común y posean una serie de instituciones comunes. Esto supone la pérdida de soberanía nacional por parte de los estados, que deben ser capaces de ceder parte de dicha soberanía a las instituciones comunitarias, algo que no están dispuestos a realizar la mayoría de los países (al menos, en el corto plazo).

- **La Unión Fiscal:** El último de los frentes a mejorar trata de crear un presupuesto común para el conjunto de la unión monetaria, con el fin de establecer unos mecanismos fiscales que permitan la sostenibilidad de la unión monetaria. Probablemente este sea el ámbito donde mayores avances ha de realizar la unión existente actualmente en Europa, ya que el presupuesto de la Unión Europea supone a día de hoy solamente en torno a un 1 % de su PIB total.

Por lo tanto, la unión monetaria requiere la unión fiscal para ser eficiente y sostenible, y la unión fiscal necesita la unión bancaria y la unión económica. Todo ello se ve reforzado por la unión política, que permite completar el proceso de unión.

El documento establece unas fechas como objetivo para la culminación de estas cuatro uniones en la Unión Europea, que permitan dar consistencia y sostenibilidad a la unión monetaria actual. Para ello, se establecen medidas que se pueden aplicar de forma inmediata, pero también se proponen medidas de corto plazo (2017), así como medidas que se pretenden alcanzar en un plazo más largo (2025), pero en todo caso señalando el año 2025 como fecha de finalización de este proceso de integración que complete la unión monetaria limitada que existe en la actualidad. No obstante, el informe ofrece una clara visión acerca de la orientación que se pretende dar a la Unión Económica y Monetaria en los próximos años.

En resumen, para que la unión monetaria funcione correctamente y sea sostenible, se requieren una unión fiscal, una unión bancaria y una unión política, a la vez que se refuerce la unión económica ya existente. A la falta de estas uniones para permitir el buen funcionamiento y la sostenibilidad de la unión monetaria se une un debate sobre la propia unión monetaria, basado en la precipitación a la hora de su conformación. Fundamentalmente, esto se debe a que el conjunto de los países que componen la zona euro no son un área monetaria óptima (De la Dehesa, 2014), que se caracteriza según la teoría tradicional de las áreas monetarias óptimas por la posesión de un suficiente grado de integración en los mercados, que permita una mayor compartición del riesgo entre los países miembros (*risk-sharing*), así como por permitir una elevada movilidad de los factores productivos. Que no conformen un área monetaria óptima significa que no se maximiza la eficiencia económica mediante la moneda única, de forma que una política monetaria puede ser especialmente laxa para algunos países y demasiado exigente para otros dentro de la unión monetaria. Un área monetaria óptima es aquella zona en la que la integración existente en los mercados permite que la adopción de una moneda única ocasione más beneficios que costes para los países que formen parte de ella, y tal vez el grado de integración que poseían los mercados europeos no era el suficiente en el momento de la adopción de la moneda única, lo que genera importantes debates sobre la precipitación o no en la puesta en marcha del proyecto de la moneda única.

2.3 La llegada de la crisis económica

La crisis económica iniciada en 2008 ha sacado a relucir en mayor medida las limitaciones de la unión monetaria comentadas en el apartado anterior, y todavía han salido a la luz en mayor medida con la crisis de deuda soberana que tuvo su origen en el año 2010 (Foremny, 2015).

La crisis económica ha golpeado con especial intensidad a los países periféricos de Europa (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal), que no han podido cumplir sus objetivos de reducción del déficit y de la deuda pública, y que incluso han visto empeorar su situación en relación a estas variables macroeconómicas. Esta mayor incidencia de la crisis en determinados países guarda una estrecha relación con la creación de una unión monetaria incompleta, destacando principalmente tres puntos críticos:

En primer lugar, la cesión de la política monetaria al Banco Central Europeo por parte de los diferentes estados miembros de la unión ha supuesto la anulación de los mecanismos nacionales de carácter estabilizador a nivel macroeconómico. Además, estos instrumentos no han sido reemplazados por otros en el ámbito europeo, por lo que se ha reducido la efectividad de la política monetaria, de la misma forma que la efectividad de las políticas fiscales llevadas a cabo por cada uno de los países, dadas las restricciones existentes con respecto al déficit y la deuda pública.

Por otra parte, los estados miembros han perdido la capacidad de actuación sobre la moneda propia, de manera que no cabe la posibilidad de utilizar el recurso de la devaluación de la moneda en caso de que sea necesario. Esto provoca que la falta de competitividad de los países periféricos solo pueda ser corregida mediante una fuerte devaluación interna, que conlleva duros ajustes en términos de salarios y de empleo. Estas medidas de austeridad han provocado la caída de la actividad productiva y del empleo, del mismo modo que han ocasionado el incremento de las desigualdades sociales.

Por último, la falta de integración fiscal hace que exista un fuerte desequilibrio entre la moneda única y las deudas soberanas de los 19 países que integran la unión monetaria, lo que se traduce en el riesgo de que se produzcan tensiones que afecten a la confianza en la moneda común.

Durante la crisis, resultó especialmente preocupante la descoordinación existente entre los países de la Unión Europea, así como la reacción individualista de algunos estados. Además, las reacciones llevadas a cabo a posteriori por las autoridades monetarias, como pueden ser las inyecciones de liquidez, pueden convertirse con el tiempo en un factor desencadenante de nuevas crisis en el futuro. Las políticas que tratan de aumentar la liquidez de la economía en períodos de recesión contrastan llamativamente con la actuación de la autoridad monetaria en épocas de expansión, en las que sería más conveniente aplicar políticas prudenciales que reduzcan el riesgo sistémico de posibles recesiones (Peydró, 2015).

SECCIÓN II: LA UNIÓN FISCAL

3. TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

Como se ha visto en la sección anterior, el buen funcionamiento de la unión monetaria ha de basarse en la unión económica, la unión bancaria, la unión política y la unión fiscal.

La última de ellas es fundamental para el correcto desarrollo de la unión monetaria, así como para su sostenibilidad. Sin embargo, en Europa, el desarrollo de la unión fiscal durante estos años ha sido muy escaso, de modo que en esta sección se va a profundizar en el análisis de dicha unión, comparando la situación existente en Europa con las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal.

3.1 El Federalismo Fiscal

El Federalismo Fiscal es la rama de la economía pública que se encarga del estudio de los problemas financieros derivados de la descentralización territorial del poder entre varios niveles de gobierno, siendo su objetivo principal el establecimiento de la estructura óptima del sector público, atribuyendo las funciones de dicho sector a los diferentes niveles de gobierno existentes y distribuyendo los ingresos públicos entre estos niveles para la correcta prestación de los servicios públicos que sean competencia de cada uno de ellos (Oates, 1972).

El federalismo es una doctrina política en la que el poder está distribuido entre diferentes niveles de gobierno, habiendo un nivel superior que posee la soberanía, y niveles inferiores con competencias que les corresponden exclusivamente y les permiten tener un determinado nivel de autonomía.

De esta definición, en primer lugar, hay que explicar que todos los países tienen un cierto grado de descentralización, de forma que los estados más descentralizados poseen un nivel central, otro regional y otro local (que a su vez pueden estar compuestos por diferentes subniveles), mientras que aquellos estados más centralizados solamente cuentan con un nivel central y otro local. Esta distinción entre niveles de gobierno no hace referencia a una jerarquía, sino a las competencias que abarca cada uno de dichos niveles. Por lo general, se suelen distinguir principalmente el nivel central y los niveles subcentrales de gobierno.

Por otra parte, se puede destacar el concepto de autonomía, un aspecto completamente necesario para que se dé el federalismo fiscal. En primer lugar, es necesaria la autonomía política, que consiste en la capacidad de un nivel de gobierno para tomar decisiones. Más concretamente, es fundamental la autonomía financiera, que hace referencia a la capacidad de tomar decisiones que posee un determinado nivel de gobierno sobre el volumen y la composición de los ingresos y los gastos públicos.

De aquí surge el debate entre centralización y descentralización:

Un estado centralizado puede controlar de forma más eficiente la política fiscal y la política monetaria, con lo que puede mantener elevados niveles de producción sin generar una excesiva inflación.

Por su parte, un estado descentralizado cubre el defecto básico del estado centralizado, que es su insensibilidad a la diversidad de preferencias existente entre los ciudadanos que residen en las distintas comunidades. De esta manera, unos ciudadanos pueden preferir una mayor calidad en la prestación y otros un menor pago de impuestos, de modo que un estado centralizado prestaría los mismos servicios a todos sus ciudadanos y no podría cubrir estas preferencias diversas como lo puede hacer un gobierno descentralizado.

3.2 El reparto de funciones del sector público

El sector público posee fundamentalmente tres funciones: la estabilización, la redistribución y la asignación.

A través del federalismo fiscal se pretende valorar el nivel de centralización o de descentralización necesario para realizar estas funciones del modo más eficiente que sea posible.

3.2.1 La función de estabilización

La primera de las funciones a analizar es la de estabilización, que consiste en mantener altos niveles de empleo con unos niveles de inflación razonables. Para lograr estos dos objetivos, existen dos instrumentos: la política monetaria y la política fiscal.

La política monetaria se controla mediante la cantidad de dinero en circulación o a través del tipo de interés, mientras que la política fiscal se basa en los impuestos y el gasto público. Dentro de estos impuestos, tienen especial importancia en la estabilización los denominados estabilizadores automáticos, que son impuestos que evolucionan siguiendo las pautas de la demanda y los ciclos económicos, a la vez que

poseen una importante capacidad recaudatoria. Algunos de estos estabilizadores automáticos son el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades, el IVA...

Dichas políticas suelen aplicarse de forma contraria a los ciclos económicos, con el objetivo de suavizarlos, de manera que se aplicarán políticas fiscales y monetarias de tipo expansivo cuando la economía pase por períodos de estancamiento o de recesión, así como se aplicarán políticas restrictivas en los momentos en que la economía crezca a un ritmo excesivamente rápido con el fin de controlar la inflación y mantener la estabilidad de precios.

En relación al nivel de gobierno que podría realizar esta función de forma más eficiente, la descentralización de la función de estabilización significaría otorgar a los niveles subcentrales de gobierno la capacidad de crear o destruir dinero, lo que supondría un importante incentivo hacia una rápida expansión monetaria, que tendría como resultado un aumento considerable de la inflación, algo totalmente opuesto al objetivo que tiene esta función. Por lo tanto, este argumento defendería la centralización de esta función del sector público.

Por otra parte, la descentralización de esta función en términos de política fiscal significaría que los gobiernos subcentrales tendrían la capacidad de establecer un control sobre sus ingresos y sus gastos. Sin embargo, si por ejemplo un nivel regional o local reduce sus impuestos, aumentaría la renta disponible de sus residentes, pero el consumo de productos de dicha región o localidad aumentaría muy ligeramente, por lo que se beneficiaría a los productos que proceden del exterior. Este problema se reduciría atribuyendo la función de estabilización al nivel central, ya que la proporción de productos nacionales que se consumen sería mucho mayor, beneficiando en menor medida a los productos procedentes del extranjero.

En resumen, la teoría del federalismo fiscal recomendaría la asignación tanto de la política monetaria como de la política fiscal al nivel central del gobierno, ya que la descentralización de la función de estabilización resulta ineficaz, dado que no logra el objetivo de estabilización en términos de empleo y de estabilidad de precios. Un último aspecto a destacar en relación a esta función es que la deuda pública supone una sobrecarga de deuda externa para los niveles subcentrales, mientras que para el gobierno central será una deuda interna (Oates, 1972).

3.2.2 La función de redistribución

La función de redistribución trata de corregir las desigualdades de renta y riqueza que existen en la sociedad, para lo que hace uso fundamentalmente de los impuestos y del gasto público. Uno de los problemas de esta función es la subjetividad que la rodea, dado que depende de la idea de equidad existente entre los ciudadanos.

Fundamentalmente, la redistribución se logra a través de impuestos directos como el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones... Sin embargo, existen otros impuestos que son regresivos, como el IVA, que no posee una función redistributiva.

Por otra parte, el gasto público se centra principalmente en partidas como la educación, la sanidad y las pensiones. Estos aspectos son básicos para el correcto funcionamiento de la sociedad, ya que la función de redistribución ha de asegurar unos niveles mínimos de vida a sus ciudadanos residentes.

La función de redistribución requiere exigir mayores impuestos a los ciudadanos más ricos y poder distribuirlos entre aquellos que más necesidades tienen. Si se descentraliza esta función y una región aumenta sus impuestos, los ciudadanos con mayor riqueza o renta tenderán a salir de dicha región, mientras que los más pobres acudirán a ella. Por lo tanto, el argumento de movilidad que se daba en la función de estabilización se repite para la función de redistribución, en la que dicho problema se soluciona de nuevo asignando esta función al nivel central del gobierno, quedando reducida la movilidad únicamente al extranjero, que tiene unos costes mucho más elevados para los individuos.

En definitiva, la descentralización de esta función no resulta eficaz, lo que significa que no cumple con su objetivo de corrección de las desigualdades. Además, dicha descentralización tampoco es eficiente, debido a que distorsiona las decisiones de los individuos en cuanto a su localización en una región u otra.

Por lo tanto, se puede concluir en que la teoría del federalismo fiscal recomendará que la función de redistribución del sector público sea asignada al nivel central del gobierno. Cabe destacar como aspecto importante que un mayor presupuesto del sector público favorece una mayor reducción de las desigualdades sociales, es decir, que el nivel central del gobierno requiere un presupuesto considerable con el que poder mejorar la convergencia entre los más ricos y los más pobres dentro de la sociedad residente en dicho territorio (Oates, 1972).

3.2.3 La función de asignación

La función de asignación pretende lograr la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, para lo que es necesario comprender que existen diferentes tipos de bienes públicos: nacionales, regionales, locales...

Con bienes públicos se hace referencia a los bienes y servicios que no funcionan a través del libre mercado, con lo que el sector público puede actuar de dos modos diferentes: incentivando la producción privada o suministrando directamente los niveles apropiados de output.

En primer lugar, un bien público nacional es un bien público que pertenece o es provisto por el Estado, cuyos beneficios se extienden al conjunto de la población nacional, por lo que es eficiente que sean provistos por el nivel central del gobierno. Son bienes no rivales y no excluyentes. Ejemplos de este tipo de bienes podrían ser la seguridad ciudadana, la defensa nacional, la red de carreteras del Estado, la televisión pública, la justicia, determinadas actuaciones medioambientales...

Si un gobierno regional o local provee un bien público nacional, dicha región o localidad igualará su beneficio marginal a su coste marginal, sin tener en cuenta los efectos externos que sus actuaciones provoquen sobre el resto del país, sean positivos o negativos. De esta forma, cabe esperar que la región o localidad proveerá un nivel de prestación del servicio inferior al que sería óptimo para el conjunto de la sociedad.

En el caso contrario, los bienes públicos regionales o locales se caracterizan por la mayor eficiencia en su prestación por parte de los niveles subcentrales del gobierno, debido a que estos niveles se ajustarán en mayor medida a la demanda de sus integrantes.

Sin embargo, si un gobierno central presta un bien o servicio público regional o local, tratará de forma igualitaria a todas las regiones o localidades, con lo que no se ajustaría a las necesidades o preferencias de los diferentes territorios.

La limitación en la prestación de estos bienes y servicios públicos por parte de los diferentes niveles de gobierno que se ha valorado hasta ahora hace referencia a las preferencias heterogéneas de los individuos que residen en los diferentes territorios, para los que el nivel central del gobierno tiene una limitación de igualdad. De todos modos, si las preferencias de los individuos fueran homogéneas, el nivel central del gobierno podría prestar los bienes y servicios públicos regionales y locales igual de eficientemente que lo hacen los niveles subcentrales. Sin embargo, la distribución de la función de asignación entre diferentes administraciones posee otra ventaja, que consiste

en que la competencia produce incentivos a la innovación. Si una administración subcentral ensaya una nueva forma de prestar un bien o servicio público, puede tener éxito y extenderse rápidamente o resultar un fracaso que evite que otras unidades subcentrales cometan el mismo error. En cambio, si se centraliza esta función se eliminan los incentivos a la experimentación y a la innovación.

Por lo tanto, se puede llegar a la conclusión de que la función de asignación de bienes y servicios públicos ha de descentralizarse para lograr una mayor eficiencia, distribuyendo la prestación de los diferentes bienes y servicios entre los diferentes niveles de gobierno, según se adecúen sus capacidades para prestarlos de forma más eficiente en función del tipo de bien o servicio que se desea prestar (Oates, 1972).

3.3 El reparto de ingresos del sector público

Por lo general, el nivel central del gobierno se corresponde con el Estado, mientras que los gobiernos subcentrales están compuestos por conjuntos de unidades de gobierno o de jurisdicciones. De esta forma, el nivel regional está compuesto por el conjunto de regiones que conforman un país, y el nivel local por el conjunto de las localidades que lo componen. Las diferentes regiones o localidades que componen los diversos niveles subcentrales reciben el nombre de unidades de gobierno o jurisdicciones (Castells, 1988).

Dicho esto, el federalismo fiscal plantea un principio básico, que es el de equilibrio financiero vertical, que se produce cuando los diferentes niveles de gobierno cubren sus necesidades de gasto a través de sus ingresos en la misma proporción. Este cociente entre ingresos y necesidades de gasto se calcula en términos potenciales, y no en términos efectivos, con lo que las decisiones que tomen los niveles de gobierno simplemente tendrán consecuencias en ellos mismos.

Si este cociente entre ingresos y necesidades de gasto además de ser igual entre los diversos niveles de gobierno es igual a la unidad, se cumplirá también el principio de suficiencia. Estos principios aseguran que no existan problemas de tipo financiero más graves en alguno de los niveles de gobierno que en el resto.

Otro principio importante es el de equilibrio financiero horizontal, que consiste en que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea igual entre las diferentes unidades de gobierno o jurisdicciones que componen cada uno de los niveles de gobierno. Este principio asegura que las personas de las diferentes regiones sean tratadas de la misma forma en función de su renta, de forma que una región no otorgue mayores beneficios a

las personas y se vuelva a producir el problema de la ineficiencia por la movilidad de los individuos.

Una vez dicho esto, se puede destacar que existen dos sistemas de ingresos con los que se pretende llegar al cumplimiento de los principios anteriormente mencionados:

El primero de estos sistemas es el de ingresos propios, según el cual cada administración presta sus servicios mediante la recaudación de sus propios impuestos a sus ciudadanos.

Por otra parte, existe el sistema de ingresos transferidos, en el que el nivel central recauda la totalidad de los impuestos y posteriormente los distribuye entre los diversos niveles de gobierno.

Existen argumentos a favor de cada uno de los dos sistemas, que a su vez suponen los argumentos en contra del otro de los sistemas, respectivamente:

En primer lugar, el sistema de ingresos propios favorece dos principios básicos en el federalismo fiscal, que son la autonomía financiera y la responsabilidad financiera.

El primero de ellos es la autonomía financiera, que hace referencia a la capacidad que debe tener una jurisdicción para tomar decisiones sobre el volumen y la composición de los ingresos y los gastos. Con el sistema de ingresos transferidos, las administraciones subcentrales pueden decidir la composición de sus gastos, pero las decisiones sobre el volumen de sus ingresos y sus gastos y la procedencia de sus ingresos las toma el nivel central, con lo que no se asegura la autonomía financiera de las regiones y localidades.

Por su parte, la responsabilidad financiera o corresponsabilidad se refiere al grado en el que se ajusta la correspondencia entre los impuestos que pagan los ciudadanos y los servicios públicos que reciben. Los ingresos propios aseguran esta correspondencia entre impuestos y servicios, de manera que se logra una mayor eficiencia en la prestación de los servicios que en el caso del sistema de ingresos transferidos, con el que se produce una ilusión financiera entre la población, con el que se tiende a una mayor demanda de servicios públicos dado que los ciudadanos que residen en una región o localidad no aprecian correctamente el coste de dichos servicios que reciben, ya que el pago de los impuestos se hace al nivel central y no a los niveles subcentrales.

En relación al sistema de ingresos transferidos, la ventaja principal consiste en que el gobierno central conserva por completo sus facultades tributarias y establece una forma de control financiero sobre los gobiernos subcentrales.

Como segunda ventaja a destacar, evita el coste político que supondría para los gobiernos subcentrales aumentar la presión fiscal en su territorio, debido a que el coste impositivo se transmite a nivel nacional.

Como conclusión, se aprecia que los dos argumentos favorables para el sistema de ingresos transferidos son de tipo político, mientras que el sistema de ingresos propios se ve apoyado por argumentos de tipo político (autonomía financiera), pero también por otros de tipo económico (responsabilidad financiera). Con ello, se puede extraer la conclusión principal de que el sistema de ingresos propios es preferible de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal.

Dentro de estos ingresos propios, hay ingresos tributarios e ingresos no tributarios (multas, deuda, ingresos patrimoniales...).

En el caso de los ingresos tributarios, hay tres tipos de competencias que pueden tener los gobiernos sobre dichos tributos: competencias en la recaudación, competencias en la gestión y competencias en la regulación (también llamadas competencias normativas). Para que un tributo sea considerado como propio para una administración, esta debe poseer competencias en la recaudación (un porcentaje de dicha recaudación, que puede ser el 100 %, pero no necesariamente ha de serlo) y competencias normativas (capacidad para variar algunos aspectos del impuesto, siendo el fundamental el tipo de gravamen).

Con el objetivo de la consecución de los objetivos relacionados con el equilibrio financiero vertical y el equilibrio financiero horizontal, se pueden utilizar sistemas mixtos entre los ingresos propios y los transferidos, de manera que si los ingresos propios no aseguran el cumplimiento de estos principios, se pueda hacer uso de transferencias de nivelación entre niveles de gobierno para garantizar el equilibrio financiero vertical, o de transferencias de nivelación entre unidades de gobierno dentro de un mismo nivel de gobierno para asegurar el equilibrio financiero horizontal.

Por lo tanto, podemos concluir en que la teoría del federalismo fiscal recomienda que las funciones de estabilización y redistribución del sector público sean asignadas al nivel central del gobierno. Sin embargo, la función de asignación ha de descentralizarse, de manera que se asignen competencias a los diferentes niveles de gobierno para maximizar la eficiencia en la prestación de los bienes y los servicios públicos.

3.4 Los criterios de Richard Musgrave

El economista alemán Richard Musgrave estableció una serie de criterios para la distribución de los tributos entre los diversos niveles de gobierno (Musgrave, 1959):

a) *“Los niveles medios, y especialmente, bajos de jurisdicción deberían de gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional”*.

Por este criterio, las bases que tengan alta movilidad deberán ser gravadas por el nivel central del gobierno, con lo que se consiga evitar en gran parte la movilidad entre territorios y la competencia fiscal, quedando como única opción la movilidad internacional, que supone unos mayores costes para los individuos.

b) *“Los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser usados por aquellas jurisdicciones dentro de las cuales una base global pudiera ser implementada más eficazmente”*.

Los impuestos personales o subjetivos gravan la obtención de renta por parte del sujeto pasivo o su patrimonio, independientemente del lugar de su procedencia, y no solamente por lo obtenido en su lugar de residencia. Por eso, cuanto mayor sea la administración que gestione este tipo de impuestos, más fácil será conocer y controlar la base imponible.

c) *“La imposición progresiva, dirigida a asegurar objetivos redistributivos, debería ser primariamente central”*.

Como ya se ha comentado al hablar de la función de redistribución, la descentralización de esta función generaría alicientes para la salida por parte de las personas con mayor riqueza de aquellas regiones con mayores impuestos sobre las rentas altas, que a su vez atraerían a las personas con menor riqueza. Para evitar esta movilidad entre territorios, se debe recurrir a la asignación de estos impuestos al nivel central, de forma que la movilidad queda reducida únicamente a la que pueda producirse hacia el extranjero.

d) *“Los impuestos apropiados para propósitos de políticas de estabilización deberían de ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles inferiores deberían ser estables cíclicamente”*.

También se ha analizado que la función de estabilización del sector público ha de asignarse al nivel central del gobierno, dado que descentralizar la política monetaria llevaría a una expansión monetaria excesiva que acabaría provocando una elevada inflación, y descentralizar la política fiscal generaría movilidad interterritorial de los individuos y sería ineficiente.

e) *“Las bases imponibles distribuidas de manera altamente desigual entre subjurisdicciones deberían ser usadas centralmente”.*

Este criterio vuelve a responder a criterios de redistribución, ya que si se descentraliza esta función y hay una distribución desigual de recursos entre regiones, los individuos decidirán desplazarse hacia las regiones con mayores recursos y abandonar aquellas que tengan un menor número de dichos recursos.

f) *“Impuestos aplicados según el principio del beneficio y tasas sobre usuarios son apropiadas a todos los niveles”.*

El principio de beneficio hace referencia a la responsabilidad política, por la cual los individuos han de pagar impuestos en función de la medida en que se benefician de los diferentes bienes y servicios públicos provistos por el Estado. Este criterio guarda una estrecha relación con la función de asignación, por lo que el argumento que lo defiende es exactamente el mismo, de forma que se recomienda que estos impuestos relacionados con el principio de beneficio sean asignados a los diversos niveles de gobierno de forma descentralizada, atribuyendo dichos impuestos a los niveles de gobierno que tengan capacidad para recaudarlos de forma más eficiente. Hay que recordar que un reparto de funciones ineficiente es aquel que distorsiona las decisiones de los individuos.

4. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado, se valora la situación de la Unión Europea en la actualidad, en relación con los aspectos tratados en el apartado anterior, con el fin de poder establecer una correspondencia entre las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal y la aplicación de estas en el ámbito europeo que se han realizado, al igual que aquellos aspectos en los que hay importantes avances pendientes.

4.1 Evolución y situación actual de la Unión Fiscal en Europa

Aunque en Europa se han dado pasos hacia la integración fiscal, todavía se está muy lejos de los niveles adecuados para apoyar la unión monetaria, lo que se ha dificultado aún más como consecuencia de los efectos ocasionados por la crisis económica, que ha generado desequilibrios en la balanza por cuenta corriente de muchos países de la Eurozona. De la misma forma, la deuda pública se ha disparado con la crisis en determinados países, superando actualmente en estados como España y Grecia el 100 % de su PIB. Es importante destacar que los estados miembros de la unión monetaria firmaron en el Tratado de Maastricht una deuda pública que alcanzase como máximo el

60 % del PIB nacional. En media, la deuda de los países pertenecientes a la zona euro ronda el 90 % del PIB, de modo que se supera ampliamente el 60 % que se había pactado. Por su parte, ocurre lo mismo con el déficit público, que se halla en media en torno al 4 % del PIB, siendo que los países se comprometieron a mantenerlo como máximo en un 3 % de su PIB.

Por lo tanto, se puede extraer como conclusión que el diseño del marco de gobernanza fiscal presentaba errores, como que no preveía la creación de reservas en tiempos de crecimiento económico, pero también se aprecian fallos en su aplicación, dado que la mayoría de los países miembros han infringido las normas establecidas durante la mayor parte del tiempo.

En un primer momento, la UEM presentó una clara preferencia por una descentralización máxima, debido a que los estados miembros tenían mucho interés en conservar el poder fiscal. De esta forma, se llegó al acuerdo de diseñar un marco normativo supervisado y coordinado desde la UE.

Profundizando más en el diseño de la unión fiscal, sería necesario un gobierno común, con sus correspondientes funciones y recursos (capacidad para la recaudación de impuestos, posesión de un presupuesto común...), de la misma forma que harían falta mecanismos de control y supervisión que aseguren la disciplina y el cumplimiento de las normas acordadas por parte de los estados que componen la unión. Sin embargo, los requisitos pactados en el Tratado de Maastricht no se cumplían en un nivel suficiente ni siquiera en el momento de la constitución del proyecto de la unión monetaria, por lo que continuar siendo flexible en estos aspectos supondría volver a cometer los mismos errores.

A raíz de estos problemas, se creó el Mecanismo Europeo De Estabilidad (MEDE), con el objetivo de apoyar a los países con mayores dificultades financieras a través de acuerdos entre los diferentes gobiernos para aumentar la coordinación política, reforzar el cumplimiento de los pactos establecidos y ampliar las responsabilidades de supervisión más allá de los aspectos fiscales. Como problema principal, se puede destacar que este mecanismo es muy limitado, ya que supone una compartición del riesgo realmente reducida y la transferencia de soberanía por parte de los estados se limita a épocas de crisis económicas. Además, las decisiones que toma un determinado país miembro de la unión solamente se invalidan si se considera que la situación de dicho país compromete el correcto funcionamiento de la unión monetaria, por lo que el control durante períodos de crecimiento económico es notablemente escaso.

La creación del Banco Central Europeo contempló la armonización de la unión monetaria desde su creación en 1998, pero no lo hizo en términos de política fiscal. Las disposiciones principales sobre la imposición en la unión monetaria están recogidas en los artículos 110 a 113 del Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007), de manera que la política fiscal europea se dedica fundamentalmente a garantizar el correcto funcionamiento del mercado único, es decir, que su función principal consiste en asegurar que las personas físicas y jurídicas residentes en territorio europeo no se enfrenten a obstáculos al realizar operaciones económicas a través de las fronteras de los países que conforman la unión.

En resumen, estos artículos establecen que la Comisión Europea no considera necesaria la armonización de los regímenes fiscales de los países que forman parte de la Unión Europea de una forma generalizada, siempre y cuando no se perjudique el adecuado funcionamiento del mercado único. En este sentido, cada país miembro de la unión tiene total libertad a la hora de elegir un régimen fiscal u otro.

El principal motivo de actuación fiscal a nivel europeo se basa en el principio de subsidiariedad, por el cual se actúa a través de medidas a escala europea cuando los países no alcanzan una solución eficaz de forma no cooperativa y el objetivo se puede lograr de un modo más eficiente por el conjunto de la Unión Europea.

Dicho esto, se establece un importante debate entre la competencia fiscal y la armonización fiscal (Karmakar y Martínez-Vázquez, 2014), dos modos de actuación muy diferentes tanto en su forma de ejecución como en sus resultados.

En primer lugar, la competencia fiscal consiste en que cada país elige sus políticas fiscales de una forma independiente o no coordinada, principalmente decidiendo los tipos impositivos.

Por otra parte, la armonización fiscal supone el establecimiento de una serie de normas que se adoptan de forma coordinada con el objetivo de evitar o minimizar los efectos negativos de la competencia fiscal.

Existen argumentaciones que permiten defender una posición u otra:

La defensa de la competencia fiscal se basa fundamentalmente en que se trata de la forma de actuación más natural, que incentiva la innovación y el desarrollo de nuevas ideas para la obtención de beneficios para la sociedad, de manera que puede traducirse en imitaciones por parte de otros territorios si las medidas probadas tienen éxito, o en pruebas a evitar por el resto de estados si el resultado no resulta satisfactorio. El

inconveniente más destacable de la competencia fiscal es el que refleja la crítica tradicional, según la cual la competencia entre diferentes gobiernos por la atracción de capitales conlleva una reducción excesiva de los tipos impositivos, que acaba transmitiéndose vía menor recaudación a los servicios públicos percibidos por los ciudadanos, que también se verán reducidos, quedando en niveles inferiores a los que serían eficientes. Cabe destacar que existen otras formas de atracción de los capitales más efectivas que reducen en parte este problema.

En cambio, la armonización fiscal supone el acuerdo entre una serie de países, de modo que se llega a un trato que evita la reducción continuada de los tipos impositivos y puede resultar interesante para los diferentes estados. Como inconvenientes, la armonización no incentiva a los países a la innovación y requiere una serie de esfuerzos de cooperación y coordinación que hacen que sea más difícil de lograr que la competencia fiscal.

4.2 El reparto de funciones del sector público en Europa

En la Eurozona, existen dificultades para aplicar la distribución de funciones que recomienda la Teoría del Federalismo Fiscal. En este apartado se analizan las cuestiones relativas a dichos problemas, así como el grado de desarrollo de las diferentes propuestas dadas en la UE sobre el reparto de funciones del sector público a nivel europeo, en un marco supranacional.

Para ello, en este trabajo se propone la aplicación de los aspectos teóricos y las recomendaciones del federalismo fiscal a un marco europeo, que equivaldría al nivel central del gobierno, mientras que los estados conformarían uno de los niveles subcentrales.

4.2.1 La función de estabilización en Europa

Como se ha explicado en el apartado anterior, la función de estabilización del sector público se puede llevar a cabo a través de la política fiscal y de la política monetaria. En Europa, se ha progresado en gran medida en términos de política monetaria, pero no en relación a la política fiscal.

Ejemplos claros de estabilizadores automáticos son el IRPF, el IVA... En estos impuestos, hay una clara variedad de criterios de armonización que no permite valorar con total claridad el papel que juegan en la función de estabilización dentro de la UEM.

En el caso de la unión monetaria creada en Europa, tienen especial importancia las instituciones monetarias y la política monetaria común. Sin embargo, todavía no han adquirido un peso lo suficientemente importante las instituciones comunes de inspiración federal, que permitan el desarrollo de la integración fiscal y de la integración bancaria, siendo conscientes de que estas integraciones no son posibles sin un determinado nivel de unión política.

Por lo tanto, la subsistencia de la unión monetaria requiere una unión fiscal, que actualmente no posee un papel de notable importancia dentro de la Eurozona y que supone el origen de gran parte de los debates actuales sobre el funcionamiento de la unión monetaria. La unión fiscal es completamente necesaria para la sostenibilidad y la estabilización del euro como moneda única, permitiendo traspasar algunas de las competencias fiscales desde los Estados hacia un nivel supranacional que permita aumentar la eficiencia en las funciones del sector público. Un problema fundamental para el desarrollo de esta unión fiscal es la falta de instituciones de carácter fiscal, lo que imposibilita la puesta en marcha de políticas fiscales comunes. La ausencia de una política fiscal común lleva a las empresas europeas a tener que enfrentarse a diferentes sistemas fiscales, con los consiguientes costes de cumplimiento fiscal que esto supone. En Europa se decidió optar por una serie de mecanismos de coordinación entre los países miembros, que finalmente resultaron ineficaces dada la gran divergencia existente entre las políticas fiscales aplicadas por los diferentes estados pertenecientes a la unión.

En relación a este aspecto, podemos apreciar uno de los principales problemas de la unión monetaria, y es que en la actualidad los gobiernos de los países miembros persisten en su negación ante la posibilidad de ceder parte de su soberanía fiscal a un nivel supranacional. Si bien es cierto que esta postura es comprensible a nivel político en el corto plazo, no tiene ningún sentido económico en el largo plazo y supone un freno considerable al desarrollo de la unión fiscal en Europa.

Otro problema fundamental, y seguramente el más importante, consiste en que el conjunto de la unión posee un presupuesto de alrededor de un 1 % de su PIB (Unión Europea, 2016a), algo que ha sido así desde la creación del euro y que no parece que vaya a cambiar en el corto o medio plazo, teniendo en cuenta que el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza se firmó en 2012 y no contempla el refuerzo de los instrumentos presupuestarios y tributarios a escala comunitaria. Por lo tanto, las

perspectivas financieras que se puedan calcular permitirán concluir que el presupuesto de la Unión Europea no se incrementará de forma significativa en los próximos años.

Además de la falta de un presupuesto común de dimensiones suficientes en la UE, también es un importante problema su escasa autonomía en cuanto a ingresos se refiere, ya que el 80 % de sus ingresos provienen de su participación en el IVA y en la Renta Nacional Bruta de los países que la componen.

Todo ello ocasiona que la política monetaria tenga que funcionar como primer instrumento ante problemas de perturbaciones asimétricas entre sus países miembros. En relación con esta función de estabilización, y más concretamente con la política fiscal, cabe destacar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un conjunto de normas que tratan de garantizar el saneamiento de las finanzas públicas de los países miembros de la Unión Europea, así como de coordinar sus políticas presupuestarias (Unión Europea, 2006).

Este PEC se inició en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht, limitando la deuda pública al 60 % del PIB y el déficit público a un 3 % del PIB nacional para cada país. Su funcionamiento jurídico se halla en los artículos 99 a 104 del Tratado de la Unión Europea. Fue adoptado en 1997 y tiene como objetivo la estabilidad presupuestaria de los países miembros de la unión, de modo que los Estados cumplan con los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht y presenten programas de estabilidad con los que lograr una situación de equilibrio o de superávit en el medio o largo plazo, de manera que se pueda plantear la senda de evolución necesaria para alcanzar esa situación de largo plazo.

Un último instrumento a destacar es el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), una entidad creada por los estados miembros de la UE a mediados del año 2010 para preservar la estabilidad financiera a través de la ayuda financiera ofrecida a países en situación de crisis económica (EFSF, 2016).

4.2.2 La función de redistribución en Europa

En la zona euro se da una importante dificultad, que consiste en que la función de redistribución está condicionada por la inquietud existente en los países que conforman la unión monetaria acerca de una posible redistribución no deseada y un riesgo moral. Este riesgo moral se traduce en que los países con mayor renta temen que sus ahorros puedan financiar las ayudas que se conceden a los países más pobres o menos

responsables en términos fiscales, que en ocasiones pueden ser excesivamente generosas, al menos desde el punto de vista de los países más ricos.

Es importante destacar al hablar de la función de redistribución el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Los fondos otorgados por el FEDER son subvenciones que concede la Comisión Europea y que son gestionadas de forma directa por las administraciones públicas en sus diferentes niveles (central, regional y local). Cada una de estas administraciones dispone de un límite de fondos con el fin de realizar proyectos en el territorio en el cual posea competencias (Comisión Europea, 2014a).

El objetivo de estos fondos FEDER consiste en el fortalecimiento de la cohesión económica y social en la Unión Europea, con el objetivo de corregir los desequilibrios existentes entre las diversas regiones.

Estos fondos tienen una concentración temática en varias áreas, como innovación e investigación, apoyo a empresas (especialmente a las PYMES), infraestructuras, instrumentos financieros... Dependiendo del grado de desarrollo de cada región, se destinará una mayor parte de los fondos o una parte menor a cada una de las áreas mencionadas. Cabe destacar que una parte de los fondos FEDER se destina a medidas que permitan reducir la contaminación medioambiental, un aspecto con el que está muy concienciada la Unión Europea.

Además del FEDER, existen otros fondos que sirven como instrumentos de redistribución territorial:

- El Fondo Social Europeo (FSE): Se dedica a la inversión con la finalidad de mejorar las oportunidades de empleo y de educación en toda la Unión Europea. De la misma forma, aspira a mejorar la situación de las personas que residen en países miembros de la unión y se hallan al borde de la pobreza (Comisión Europea, 2014b).
- El Fondo de Cohesión: Se destina a aquellos estados cuya Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita es inferior al 90 % de la renta media de la Unión Europea, con el objetivo de reducir las desigualdades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible de la unión (Comisión Europea, 2015b).
- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER): Son recursos utilizados para el correcto desarrollo y funcionamiento de las actividades de agricultura y silvicultura, necesarias para la utilización de las tierras y la gestión de los recursos naturales de las zonas rurales de la UE (Comisión Europea, 2008).

- Fondo Europeo de la Pesca y Marítimo: Se trata de una medida con la que se pretende garantizar la sostenibilidad del sector pesquero europeo, evitando la sobreexplotación que tienden a sufrir algunas poblaciones de peces (Comisión Europea, 2015c).

4.2.3 La función de asignación en Europa

La función de asignación no posee un grado de centralización considerable a nivel europeo, si bien es cierto que existen ciertas políticas de defensa y otras materias que incluyen a todos los países miembros de la unión.

La Comisión Europea colabora con los países miembros de la unión en el diseño de sus sistemas de educación. Para ello, coopera en la elaboración de las políticas y los sistemas educativos de los diferentes países pertenecientes a la UE, aunque su actuación más reconocida es el programa Erasmus, para el que la Comisión Europea invierte importantes cantidades de dinero en proyectos de fomento de intercambios escolares, desarrollo escolar, formación del profesorado... (Comisión Europea, 2016b).

Además, Europa necesita unas buenas conexiones en referencia al transporte, que favorezcan el desarrollo del comercio y del crecimiento económico en los países miembros de la unión, permitiendo la creación de empleo y el incremento en el volumen de exportaciones e importaciones de cada uno de los países. Siendo conscientes de ello, en Europa se creó una política de transportes que tenía como objetivo la creación de un mercado común de transportes, creando unas condiciones de competencia equitativas. Desde la creación de la unión monetaria, se aprecia un progreso considerable en el sector europeo de los transportes, con mejoras tecnológicas hacia un transporte menos contaminante, mejores condiciones laborales para los trabajadores del sector y una mayor seguridad en todas las posibilidades de transporte (por carretera, ferroviario, marítimo y aéreo), así como un importante desarrollo en la gama de opciones de transporte ofrecidas a viajeros y empresas (Comisión Europea, 2016c).

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte de la política exterior aplicada en la Unión Europea. Es la política de seguridad y defensa aplicada en la UE, y consiste en la creación de un marco que abarque los aspectos militares y relacionados con la defensa de los países miembros de la UE. Se creó con la firma del Tratado de Lisboa en 2009, sustituyendo a la anterior Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Tiene como objetivo el establecimiento de una capacidad de defensa común a nivel europeo, con la que asegurar la paz y la seguridad a nivel internacional dentro de la unión, fomentando la cooperación internacional, así como desarrollando y

consolidando la democracia, el Estado de Derecho y el respeto hacia los derechos humanos y las libertades fundamentales.. Algunos aspectos clave son la puesta de las capacidades civiles y militares a disposición de la UE, objetivos comunes en términos de capacidad militar, cooperación estructurada permanente en defensa, suministro de unidades para misiones humanitarias, de rescate, para la prevención de conflictos o para la estabilización tras la finalización de algún determinado conflicto (Unión Europea, 2015b).

Otro aspecto destacable en la UE se centra en las políticas medioambientales, que tienen como finalidad el logro de una economía más ecológica en la UE, protegiendo la naturaleza y salvaguardando la salud y la calidad de vida de los habitantes de los países miembros de la unión (Unión Europea, 2016b).

4.3 El reparto de ingresos del sector público en Europa

En Europa, apenas existe un desarrollo del nivel supranacional en términos de política fiscal, por lo que el reparto de ingresos es realmente reducido tanto a nivel económico como en grado de importancia.

El aspecto más destacable consiste en que los ingresos de la UE se perciben fundamentalmente a través de un porcentaje aplicado sobre el IVA y otro que se aplica al PNB de cada uno de los países miembros de la unión. Otros ingresos son multas, impuestos aduaneros, intereses de demora, ingresos por la venta de publicaciones, impuestos agrarios... (Esteller-Moré, 2015).

Estos ingresos dotan de autonomía financiera a la organización para que pueda llevar a cabo de manera adecuada las políticas acordadas que son de su competencia.

En cuanto al reparto de ingresos entre niveles de gobierno, es necesario un mayor desarrollo del nivel supranacional a nivel europeo, así como una claridad más amplia en relación a los niveles subcentrales de gobierno, especificando las competencias de cada nivel para poder calcular los ingresos necesarios para hacer frente a sus necesidades de gasto.

Analizando las características de los ingresos que percibe la UE, los ingresos derivados del IVA y de la RNB serán ingresos transferidos para esta, mientras que las multas, los intereses de demora o los ingresos por la venta de publicaciones serían ingresos propios para la administración supranacional.

En relación al debate que ha surgido entre la competencia y la armonización fiscal comentado en el apartado 4.1, y un aspecto fundamental a la hora de realizar el reparto de ingresos en la Unión Europea consiste en la tendencia en la UEM que se ha dado hacia la armonización fiscal, especialmente en lo que a la imposición indirecta se refiere. Por el contrario, apenas ha habido coordinación en lo que se refiere a impuestos directos.

4.3.1 La armonización de la imposición directa en Europa: el IS

Los impuestos directos son aquellos que gravan las fuentes de riqueza, propiedad o renta. Los diversos países que componen la unión monetaria existente en España apenas poseen un grado de armonización impositiva en relación a los impuestos directos. Los principales esfuerzos en materia de armonización de la imposición directa se han realizado a nivel europeo en el Impuesto sobre Sociedades.

En el resto de los impuestos directos, no hay una normativa común que limite las bandas de fluctuación de los tipos de gravamen, lo que provoca una gran variación de unos países a otros en tributos como el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones...

Como ya se ha comentado, dentro de la imposición directa, uno de los casos más destacables y fácilmente visibles en el caso de la Unión Europea es el del Impuesto de Sociedades, que en Europa es competencia de los Estados miembros, pese a los numerosos intentos de armonización entre estados que se han sucedido a lo largo del tiempo.

Ya en los años 60, la Comisión Europea encargó este proceso de armonización del Impuesto sobre Sociedades a un grupo de expertos, del que resultó el denominado Informe Neumark (1962), debido a que el director del proyecto de armonización era Fritz Neumark. Este informe proponía la armonización de los sistemas impositivos aplicados a las empresas de la UE, en la línea de evitar una posible doble imposición del Impuesto sobre Sociedades, con un tipo reducido para los beneficios distribuidos.

Los principales argumentos para la armonización del impuesto eran los siguientes:

En primer lugar, las diferencias tributarias aplicadas a las empresas distorsionan los flujos de capitales y la competencia entre las empresas del mercado único.

En segundo lugar, los sistemas tributarios nacionales suelen discriminar a las actividades económicas transfronterizas con respecto a las actividades puramente nacionales.

La falta de coordinación entre los sistemas tributarios nacionales puede tener el mismo efecto.

La última propuesta de la Unión Europea para armonizar el Impuesto de Sociedades fue el Informe Ruding (1992), que sugería una restricción de los tipos en una banda del 30 % y el 40 %, así como una armonización de la base imponible del impuesto y distintas medidas para eliminar los obstáculos finales en la movilidad transfronteriza. Si bien es cierto que el debate de los noventa sobre la fiscalidad de las empresas puso sobre la mesa ciertas cuestiones de peso que siguen siendo relevantes a día de hoy (en concreto, el temor a que la competencia fiscal, la elusión fiscal internacional y el traslado de beneficios puedan erosionar los ingresos procedentes del Impuesto sobre Sociedades), las propuestas del Informe Ruding tampoco fueron aceptadas por los estados pertenecientes a la unión monetaria.

Pero el concepto más importante y al que se está intentando volver en la actualidad es el desarrollado por el Informe Bolkestein (2004), que proponía una base común consolidada del Impuesto sobre Sociedades (la denominada BICCS). Existe una propuesta de directiva relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades del 16 de marzo de 2011.

Esta propuesta consiste en cuatro elementos clave:

- 1) Armonización de la base imponible: los estados miembros acordarían la fijación de unas normas comunes para determinar la base imponible de las sociedades.
- 2) Paso de la contabilidad separada por entidades a la presentación de cuentas consolidadas. Actualmente, las empresas con presencia en más de un estado presentan sus cuentas de pérdidas y ganancias por entidad, es decir, para cada filial o establecimiento permanente. Con el nuevo sistema, en cambio, el grupo multinacional completo determinaría sus beneficios o pérdidas para toda la UE. Esto implicaría que las pérdidas de una entidad podrían compensarse con los beneficios de las otras entidades del grupo, algo esencial para limitar las oportunidades de elusión o planificación fiscal de las empresas entre diversos países a través del traslado de beneficios.

3) La desaparición de la contabilidad diferenciada haría necesaria una fórmula para determinar cómo se asigna el beneficio de un grupo corporativo de la UE a cada estado miembro a efectos de tributación. Dicha fórmula tendría en cuenta las ventas, la plantilla y el capital de la empresa que se pudieran atribuir a cada estado miembro. Cabe destacar que este es el sistema que se utiliza en países federales como Estados Unidos, Canadá o Suiza, en los que el Impuesto sobre Sociedades está descentralizado.

4) Una vez repartido el beneficio entre los estados miembros, cada país aplicaría su tipo impositivo nacional a su cuota de beneficios.

De esta forma, la BICCIS lograría que un grupo corporativo tribute mediante la interacción únicamente con la agencia tributaria del país donde se ubique su matriz, teniendo esta agencia tributaria competencias para gestionar los impuestos de todo el grupo empresarial.

Con la BICCIS, desaparecerían en gran medida los obstáculos para las actividades económicas transfronterizas. De esta forma, se tendería hacia la igualdad en el tratamiento de las inversiones transfronterizas y de aquellas que son nacionales.

El objetivo principal de estas propuestas de armonización es la convergencia entre los diferentes países, algo que permita reducir los incentivos a la movilidad de los individuos entre los países miembros de la unión por motivos fiscales. Además, esta propuesta consigue una importante reducción de los costes de cumplimiento para los contribuyentes (en este caso, las empresas), tanto en relación a que solamente tendrían que presentar una única declaración como en lo que se refiere a los problemas que pudieran surgir por la utilización de diferentes sistemas de contabilidad (Fuest, 2015).

Tabla 4.1. Tipo del Impuesto sobre Sociedades en la UE en 2016

PAÍS	EURO	TIPO IS
Malta	Sí	35 %
Francia	Sí	34,43 %
Bélgica	Sí	33 %
Grecia	Sí	29 %
Portugal	Sí	28 %
Italia	Sí	27,5 %
Austria	Sí	25 %
España	Sí	25 %
Países Bajos	Sí	25 %
Luxemburgo	Sí	22,47 %
Dinamarca	No	22 %
Eslovaquia	Sí	22 %
Suecia	No	22 %
Croacia	No	20 %
Estonia	Sí	20 %
Finlandia	Sí	20 %
Reino Unido	No	20 %
Hungría	No	19 %
Polonia	No	19 %
República Checa	No	19 %
Eslovenia	Sí	17 %
Rumanía	No	16 %
Alemania	Sí	15,83 %
Letonia	Sí	15 %
Lituania	Sí	15 %
Chipre	Sí	12,5 %
Irlanda	Sí	12,5 %
Bulgaria	No	10 %

Fuente: OECD, 2016

En la tabla 4.1 se presenta el tipo de gravamen principal del Impuesto sobre Sociedades en los países pertenecientes a la Unión Europea, ordenados de mayor a menor. Aquellos países que poseen el euro como moneda se representan con un fondo azul, mientras que los miembros de la UE que todavía no han adoptado la moneda única aparecen con un fondo rosado.

La armonización fiscal en este impuesto es apreciable en una tendencia de los países miembros de la unión monetaria hacia un tipo impositivo del 25 %, si bien es cierto que todavía es superado en un 10 % por algunos países y está más de 10 puntos porcentuales por debajo en otros. En el caso del impuesto sobre sociedades, no hay una gran divergencia entre los países que han adoptado el euro y aquellos que no lo han hecho dentro de la UE.

De todos modos, aunque todavía no hay una armonización especialmente grande en términos del impuesto sobre sociedades, se aprecia una tendencia hacia la convergencia entre los países que no se apreciaría analizando otros impuestos directos como el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en los que no existe ningún tipo de armonización.

4.3.2 La armonización de la imposición indirecta en Europa: el IVA

Los impuestos indirectos, por su parte, no gravan la percepción de ingresos por parte del contribuyente, sino que su hecho imponible es el consumo, por lo que recaen sobre el valor de algún producto o mercancía. En el caso de los impuestos indirectos, sí que se han realizado unos mayores esfuerzos en términos de armonización fiscal, siendo muy superior la convergencia de los países de la UE, y especialmente de los que pertenecen a la Eurozona, en materia de imposición indirecta que en el caso de los impuestos directos. El caso más destacable en relación a los impuestos indirectos es el del IVA, en el que se ha realizado un proceso considerable de armonización.

Los impuestos sobre la producción y el consumo existentes en Europa antes de la creación de la UE tenían un efecto acumulativo en cascada que creaba obstáculos para el comercio, especialmente en el momento de calcular los diversos impuestos a los que había que hacer frente para realizar importaciones o exportaciones.

Por lo tanto, la idea inicial en el tratamiento del IVA a nivel europeo consistía en la creación de un mercado común en el que las diferencias en el tipo de gravamen del impuesto en los diferentes países no alterase el precio relativo de los productos entre los diferentes estados, evitando así que se produjeran distorsiones en las decisiones de los individuos.

Sin embargo, el principal inconveniente de este impuesto es que la legislación comunitaria no se ha actualizado basándose en los hechos sociales y económicos que han tenido lugar, como la importancia creciente de los servicios en la economía, la introducción de Internet o la globalización de la producción empresarial (Durán Cabré, 2014).

Otro aspecto destacable es que la normativa europea permite el establecimiento de tipos reducidos a los países miembros por motivos de carácter social, debido a que el IVA es un impuesto que grava el consumo de todo tipo de bienes, siendo dificultoso su pago para determinadas personas al consumir, por ejemplo, productos de primera necesidad.

Desde el comienzo de la Unión Europea, el IVA fue un impuesto común basado en el principio del país de destino, por el cual las transacciones entre los Estados miembros tributaban con el tipo aplicado en el país de destino, algo que ocasionaba problemas principalmente en el control de los productos, originándose procesos costosos en cuanto a documentación exigida en las fronteras para el paso de las mercancías.

Dada esta situación, en 1987, la Comisión Europea decidió cambiar la legislación y aplicar el principio del país de origen, por el que las transacciones tributarían según el impuesto aplicado en el país de partida de los bienes, que se corregiría a través de un sistema de compensación para realizar los ajustes fiscales convenientes. Sin embargo, esta novedad nunca llegó a aplicarse y la UE decidió no realizar dicho cambio, continuando con el régimen transitorio.

Tabla 4.2. Tipos de gravamen general del IVA en la UE en 2016

PAÍS	EURO	TIPO GENERAL
Hungría	No	27 %
Croacia	No	25 %
Dinamarca	No	25 %
Suecia	No	25 %
Finlandia	Sí	24 %
Grecia	Sí	23 %
Irlanda	Sí	23 %
Polonia	No	23 %
Portugal	Sí	23 %
Eslovenia	Sí	22 %
Italia	Sí	22 %
Bélgica	Sí	21 %
España	Sí	21 %
Letonia	Sí	21 %
Lituania	Sí	21 %
República Checa	No	21 %
Países Bajos	Sí	21 %
Austria	Sí	20 %
Bulgaria	No	20 %
Eslovaquia	Sí	20 %
Estonia	Sí	20 %
Francia	Sí	20 %
Reino Unido	No	20 %
Rumanía	No	20 %
Alemania	Sí	19 %
Chipre	Sí	19 %
Malta	Sí	18 %
Luxemburgo	Sí	17 %

Fuente: Comisión Europea, 2016a

En la tabla 4.2 se muestran los tipos impositivos generales del IVA en los países miembros de la Unión Europea, ordenados de mayor a menor. Los países que han adoptado el euro aparecen con fondo azul, mientras que los que no lo han hecho hasta el momento presentan un fondo rosado.

Cabe destacar que existen diferentes tipos impositivos reducidos de este impuesto que varían en función de los países y sobre los que no se puede apreciar una armonización.

En el caso del IVA, la convergencia lograda a través de la armonización fiscal es mucho mayor, siendo la media de la Unión Europea un tipo del 21 %. De esta manera, la diferencia entre el país con mayor tipo impositivo general del IVA (Hungría) y el que tiene un menor valor (Luxemburgo) es únicamente de 10 puntos porcentuales, que se reducen a 7 si solamente se tienen en cuenta los países que han adoptado el euro como moneda única común.

Esto es consecuencia fundamentalmente de la existencia de una normativa común que establece un tipo general mínimo del 15 % para este impuesto (Unión Europea, 2015a). Así, se puede apreciar que el IVA es el impuesto en el que se ha alcanzado un mayor grado de convergencia entre los países miembros de la unión a través de un proceso de armonización fiscal considerable.

SECCIÓN III: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

5. RECOMENDACIONES DE REFORMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Una vez que se ha analizado la situación en Europa en la actualidad, el trabajo se va a centrar en realizar recomendaciones de acuerdo con lo que expone como adecuado la Teoría del Federalismo Fiscal, proponiendo una serie de medidas que permitan avanzar a través de una trayectoria con la que se llegue a una unión fiscal con un alto grado de desarrollo en el medio o en el largo plazo.

5.1 Recomendaciones relacionadas con la Unión Fiscal

Por un lado, resulta de vital importancia para el desarrollo y el correcto funcionamiento de la unión fiscal la creación de instituciones de inspiración fiscal comunes, hasta ahora inexistentes. Es cierto que se han dado pasos que han permitido avanzar hacia la unión fiscal, pero también lo es que no existen instrumentos fiscales comunes que permitan alcanzar mayores niveles de integración en el ámbito fiscal. La unión fiscal precisa

mecanismos de supervisión a nivel supranacional para lograr una estabilización que favorezca el desarrollo de dicha unión.

Aunque se han tomado medidas con el fin de avanzar en aspectos de carácter fiscal, todavía son insuficientes, a lo que se suma que existen obstáculos para la creación de una hacienda pública federal en Europa, siendo la principal de estas trabas que el esfuerzo redistributivo realizado entre los países miembros de la unión es muy similar entre todos los estados, independientemente de sus niveles de riqueza.

Uno de los problemas que se vienen comentando en apartados anteriores del trabajo es la falta de conciencia comunitaria existente en los diferentes estados que componen la unión monetaria. Para avanzar en términos de unión fiscal, es necesario corregir los problemas relacionados con el insuficiente nivel de integración política, para lo que los países han de alejarse de la visión individualista que no se plantea la cesión de la soberanía nacional a un nivel supranacional más eficiente y expandir una modo de pensamiento que favorezca al conjunto de la unión monetaria. Cabe esperar que en el largo plazo esto sea posible, ya que la justificación de que los estados no quieran perder soberanía se basa en criterios políticos de corto plazo.

Existen diferentes opciones para solucionar la falta de integración fiscal en la unión monetaria, que pueden abarcar extremos totalmente opuestos: desde una transición rápida hacia la plena integración fiscal hasta la construcción de dicha unión sobre unas bases consolidadas de forma gradual. En cualquier caso, la conclusión que se obtiene es que se necesita la creación de instituciones europeas que posean una mayor capacidad en la toma de decisiones relativas a la política fiscal de los países miembros, bien sea mediante mecanismos de supervisión y sanción o directamente a través de la adquisición de competencias fiscales sobre los estados pertenecientes a la unión.

Es importante destacar que no existe un único modelo de unión fiscal que venga determinado por el federalismo fiscal. Esta unión debe encontrarse en continua evolución en función de las experiencias que se van sucediendo y determinarse por las preferencias existentes en la sociedad, teniendo en cuenta las posibles variaciones que se puedan dar en estas con el paso del tiempo. Prueba de esta continuidad es la crisis económica, en la que la unión fiscal ha pasado a un primer plano en los debates y ha conseguido importantes avances, que han permitido reforzar la unión existente en Europa, pero que todavía tiene mucho margen de mejora.

Además, el problema político relacionado con la negación por parte de los gobiernos de los países miembros de la cesión de la soberanía nacional o parte de esta al nivel

europeo tendería a desaparecer en el largo plazo. Como ya se ha analizado anteriormente, la postura que defiende el mantenimiento de la soberanía nacional de forma descentralizada tiene sentido a corto plazo, pero no resulta favorable para el conjunto de la unión en el largo plazo.

En el corto plazo, la posibilidad de que se logre un mayor grado de integración entre los países miembros de la unión es realmente reducida. Sin embargo, en un período de tiempo más amplio, se pueden producir nuevas crisis que desbloqueen de forma paulatina la resistencia política a una unión más amplia, o pueden ocasionar el efecto contrario y debilitar en mayor medida la confianza en el euro como moneda única (Spolaore, 2015).

5.2 Recomendaciones en el reparto de funciones del sector público

En base a la comparación entre los apartados anteriores 3 y 4, en la sección II, podemos extraer las siguientes conclusiones acerca de la adecuación de la situación actual de Europa con respecto a las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal, del mismo modo que se realizan una serie de recomendaciones.

5.2.1 Recomendaciones para la función de estabilización

El proyecto de unión monetaria creado en la Unión Europea desde la firma del Tratado de Maastricht requiere una unión fiscal consolidada y con un elevado grado de integración para su correcto funcionamiento y desarrollo. Uno de los aspectos fundamentales para que la unión fiscal pueda prosperar es el cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos en ese Tratado de la Unión Europea, algo que no se cumple en la actualidad y que ha empeorado con la crisis económica. Para corregir estos incumplimientos por parte de gran parte de los países miembros de la unión, deberían plantearse programas de convergencia hacia el objetivo viables para los Estados implicados, aumentando el control sobre la deuda y el déficit público e incrementando las sanciones a aquellos países que incumplan los objetivos propuestos. De esta manera, se puede lograr que prácticamente todos los países cumplan de manera adecuada con los criterios de convergencia que se establecieron y que siguen vigentes en la actualidad en un medio o largo plazo.

La unión fiscal ha de basarse principalmente en dos motores: la solidaridad y la responsabilidad. El primero de ellos supone una mayor compartición de los riesgos, de

manera que se logre reducir la posibilidad de inestabilidades en determinados países mediante el apoyo del resto de los integrantes de la unión. Por otra parte, la responsabilidad hace referencia a la reducción del riesgo y la importancia de que los países se ajusten a la normativa y cumplan con los objetivos macroeconómicos propuestos, por ejemplo, con respecto a la deuda pública y al déficit público.

En definitiva, la unión fiscal supone compartir riesgos y que los estados miembros cedan parte de su soberanía a un nivel supranacional, algo que no interesa a los diferentes países por motivos políticos, dado que prevalece el carácter individualista de los gobiernos por encima del pensamiento federal o colectivo que pueda beneficiar al conjunto de la unión en mayor medida (De Lecea Flores de Lemus y Drayson, 2014).

Las medidas que se toman deben buscar un equilibrio entre la compartición de los riesgos y la atenuación de estos, ya que de lo contrario se generaría una inestabilidad que restaría credibilidad a la unión, generaría desconfianza entre los países que la integran y supondría un incremento importante de los riesgos y de los costes que tendrían que asumir los diferentes países miembros.

Una vez alcanzados unos elevados niveles de solidaridad y responsabilidad en este ámbito, pueden proponerse objetivos a más largo plazo, como la capacidad de estabilización fiscal, las emisiones de deuda comunes, la mayor coordinación presupuestaria y económica...

La Teoría del Federalismo Fiscal recomienda que la función de estabilización del sector público sea asignada al nivel supranacional del gobierno. Para ello, en el caso de Europa, sería necesaria una mayor fortaleza de este nivel supranacional, especialmente en relación con la política fiscal, ya que la política monetaria posee un grado de desarrollo más elevado en la actualidad.

Esta función requiere necesariamente de un mayor presupuesto, para lo que podría dotarse de recursos impositivos propios o crearse una agencia de deuda a nivel europeo, entre otras soluciones.

Una de las ventajas de haber creado el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), ya mencionado en uno de los apartados anteriores, es que podría utilizarse como mecanismo para la gestión de la función de estabilización, de manera que los Estados pertenecientes a la unión realizarían transferencias a dicho mecanismo en tiempos de bonanza económica y podrían disponer del capital en caso de perturbaciones.

Otra idea que ha cobrado mucha fuerza en los últimos años consiste en la emisión de deuda en común por parte de los países miembros de la unión monetaria: Philippon (2015) habla de las euroletras, Brunnermeier y otros (2011) mencionan los bonos europeos seguros, (Weizsäcker y Delpa, 2010) hacen referencia a los bonos azules y rojos y Parlamento Europeo (2012) se refiere a los bonos de estabilidad.

Más recientemente, (Ubide, 2015) ha sugerido un mecanismo de bonos de estabilidad por el que los estados miembros transferirían regularmente una parte de sus ingresos fiscales y, a cambio, recibirían una parte de la emisión de deuda conjunta, hasta el 25 % de su PIB.

Además de redistribuir el riesgo, la emisión conjunta tiene la ventaja de crear un activo libre de riesgo en cantidad suficiente para ayudar a los bancos y a otros inversores a diversificar sus carteras y diluir el sesgo nacional.

Por último, en lo que se refiere al proceso de armonización fiscal, es necesario continuar la senda iniciada con impuestos como el IVA y el Impuesto sobre Sociedades, aumentando el grado de armonización fiscal en estos impuestos, pero también en muchos otros, tanto directos como indirectos, si bien es cierto que hasta el día de hoy se ha realizado un menor esfuerzo en la armonización de la imposición directa.

5.2.2 Recomendaciones para la función de redistribución

En el caso de la función de redistribución, la Teoría del Federalismo Fiscal vuelve a recomendar que sea asignada al nivel supranacional del gobierno, es decir, que sea cedida a una institución a nivel europeo. Para ello, es necesario aumentar la confianza de los estados en la unión monetaria y evitar la incertidumbre que puedan tener los países con mayor renta per cápita sobre la posibilidad de que se dé un reparto de la renta que no sea equitativo, de manera que los fondos de dichos países financien unas ayudas excesivamente grandes destinadas a los países con menores rentas.

Un aspecto fundamental para poder llevar a cabo la función de redistribución de un modo adecuado implica el aumento del presupuesto de la Unión Europea, ya que un presupuesto que representa solamente el 1 % del PIB de la unión es insuficiente.

Para que esto tenga lugar, los economistas proponen cuatro posibles soluciones, que recoge Prud'homme (2015):

- El repliegue: Consiste en alinear la modesta integración presupuestaria con las integraciones de tipo económico, normativo y monetario, que presentan un mayor avance. De nuevo, surge uno de los problemas mencionados anteriormente, y es que no interesa en el corto plazo a los políticos, dado que llevar a cabo esta medida supondría un aumento de los impuestos que no favorecería a los partidos políticos que quieren acceder al poder.

- La huida hacia adelante: Se trata de aumentar masivamente el presupuesto de la unión, a través de una uniformidad impositiva entre los países miembros, que conllevaría un incremento de los impuestos. De esta forma, se prevé que podría lograrse un presupuesto de alrededor de un 15 o 20 % del PIB de la UE en el plazo de 20 años aproximadamente. Esta medida es muy improbable, principalmente debido a la falta de consenso entre los países miembros.

- El bricolaje: Esta posible solución trataría de aumentar los acuerdos, los bloqueos, los mecanismos y los pactos negociados para reducir la gran brecha existente, como por ejemplo en lo referido al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Sin embargo, esta medida no resulta muy convincente.

- La Europa a dos velocidades: Es un argumento de Valéry Giscard d'Estaing. Este político francés defiende que hay diferentes grupos de países en la Unión Europea, por lo que podrían establecerse diferentes políticas en unos grupos y en otros de manera que se ajusten en la mayor medida posible a sus diversos presupuestos. Esta medida se ha intentado poner en marcha, pero no ha tenido éxito como consecuencia de las dificultades políticas y técnicas que entraña.

Por último, también relacionado con la función de redistribución del sector público, sería conveniente asignar al nivel supranacional del gobierno las competencias en impuestos progresivos con finalidad redistributiva, como pueden ser el IRPF o el Impuesto sobre el Patrimonio. Sin embargo, hay un inconveniente fundamental para la centralización de estos impuestos, y es que su recaudación es necesaria para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de los diferentes países, por lo que sería inviable su aplicación.

Como problema, se puede destacar que en la Unión Europea se realiza redistribución regional, pero no existe un grado de cohesión suficiente para llevar a cabo una redistribución personal, lo cual es un importante déficit de la unión en la actualidad, que tiene una difícil solución en el medio o largo plazo.

5.2.3 Recomendaciones para la función de asignación

En relación a la función de asignación, es cierto que se han dado avances desde la creación de la unión, pero todavía no hay una clara diferenciación en los niveles de gobierno en términos fiscales, de manera que no existe una distribución eficiente de las competencias de cada nivel de gobierno sobre los diferentes ámbitos.

Es necesario fortalecer el nivel supranacional y otorgarle un mayor número de competencias relativas a los bienes públicos supranacionales, que hasta hace pocos años se han considerado bienes públicos nacionales, por lo que era eficiente que fueran prestados por el Estado, es decir, por el nivel central de cada país. Sin embargo, la unión fiscal en Europa supondría la creación de un nuevo nivel central a nivel europeo, por lo que sería más eficiente que se encargase de la prestación de bienes y servicios públicos supranacionales.

En conclusión, hay una clara necesidad de clarificar los diversos niveles de gobierno en la unión fiscal europea y así poder asignar las competencias adecuadas a cada uno de dichos niveles, en función de la eficiencia con la que puedan llevarlas a cabo.

Con dicha diferenciación entre niveles realizada, se podrá realizar la valoración adecuada de qué nivel de gobierno debe prestar cada servicio público, atendiendo a la eficiencia con la que pueda prestarlo. Por ejemplo, existe un consenso bastante amplio entre los economistas en referencia a que la defensa y la seguridad ciudadana o las redes de transportes deben ser atribuidas como competencias al nivel supranacional. Sin embargo, con la educación o la sanidad existe un debate mayor, ya que los niveles subcentrales del gobierno podrían ajustarse en mayor medida a las preferencias de sus ciudadanos residentes que el nivel supranacional europeo, si bien es cierto que sería recomendable aumentar la convergencia en los sistemas educativos y sanitarios a través de dicho nivel supranacional.

5.3 Recomendaciones en el reparto de ingresos del sector público

En el momento de repartir los ingresos en el sector público de la Unión Europea, vuelve a ser necesario utilizar el argumento del fortalecimiento del nivel supranacional, especificando la composición del nivel central y de los niveles subcentrales del gobierno y las competencias otorgadas a cada uno de ellos. Una vez que se otorgasen estas competencias, los ingresos deberían ser distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno para cubrir sus necesidades de gasto en la misma proporción, cumpliéndose así el principio de equilibrio financiero vertical. Esto quiere decir que tanto el nivel central

del gobierno como cada uno de los niveles subcentrales, en una situación óptima, poseerían ingresos con los que cubrir las necesidades potenciales de gasto en la misma medida.

La UE debería ver ampliado su presupuesto en gran medida durante los próximos años, para lo que debería tener una mayor participación en los impuestos de los países miembros, así como competencias para regularlos.

Para asegurar los principios de autonomía financiera y responsabilidad financiera, explicados anteriormente, lo más recomendable es la utilización de ingresos propios, para lo que es necesario tener competencias recaudatorias y normativas (principalmente sobre el tipo de gravamen aplicado). Hasta ahora, la UE controla impuestos como el IVA y el Impuesto sobre Sociedades mediante normas que limitan los tipos impositivos que pueden aplicar los países, pero no tiene las competencias necesarias para ser considerado un ingreso propio para la unión. Además, en el resto de impuestos ni siquiera existe esta capacidad de armonización, por lo que sería recomendable un mayor número de ingresos propios que permitan aumentar el presupuesto de la unión y dotarla de una autonomía financiera más amplia.

5.4 Adecuación del caso europeo a los criterios de Richard Musgrave

Para entender los criterios de Musgrave aplicados al caso de Europa, hay que explicar que entendemos el nivel supranacional a nivel europeo como el nivel central del gobierno, y que los Estados pasarían a conformar un nivel subcentral junto a sus territorios (regiones, localidades...).

De acuerdo con los criterios de Musgrave planteados en el apartado 3.4 y explicados desde el punto de vista teórico, y conociendo las funciones del sector público y su distribución en el caso de Europa, ahora el trabajo se centra en la valoración del ajuste del reparto de impuestos en la Unión Europea con respecto a dichos criterios de Musgrave:

a) *“Los niveles medios, y especialmente, bajos de jurisdicción deberían de gravar aquellas bases que tuvieran una baja movilidad interjurisdiccional”.*

Según este criterio, las bases con alta movilidad deberían asignarse al nivel supranacional europeo, como pueden ser el IRPF o el Impuesto sobre Sociedades. La alta movilidad puede ocasionar procesos de competencia fiscal entre los países miembros con consecuencias negativas para los países miembros. En este caso, el IRPF

no cumpliría lo establecido por Musgrave, mientras que el Impuesto sobre Sociedades tendería a lo que establece la Teoría del Federalismo Fiscal en mayor medida. Cabe destacar que la centralización de impuestos como el IRPF sería más compleja, ya que su descentralización es fundamental para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de los países miembros de la unión.

b) *“Los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser usados por aquellas jurisdicciones dentro de las cuales una base global pudiera ser implementada más eficazmente”.*

El caso más claro de impuesto personal con tipo progresivo es el IRPF, que según este criterio debería atribuirse al nivel supranacional del gobierno para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes por la totalidad de la renta que obtengan, independientemente de su procedencia. Del mismo modo que en el criterio anterior, el IRPF no cumple en Europa con lo que se establece, pero sería realmente complejo centralizar un impuesto necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas de pensiones.

c) *“La imposición progresiva, dirigida a asegurar objetivos redistributivos, debería ser primariamente central”.*

La escasez de presupuesto en el ámbito europeo no permite un amplio desarrollo de la función de redistribución del sector público. Unido a ello, impuestos progresivos como el IRPF o el Impuesto sobre el Patrimonio deberían asignarse al nivel central, cosa que tampoco ocurre en el caso de Europa en la actualidad, y que volvería a tener más consecuencias en la estabilidad de las economías de los países pertenecientes a la unión.

d) *“Los impuestos apropiados para propósitos de políticas de estabilización deberían de ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles inferiores deberían ser estables cíclicamente”.*

La función de estabilización se ha realizado hasta el momento en Europa fundamentalmente a través de la política monetaria. En cuanto a la política fiscal, aunque el desarrollo es menor, sabemos que los impuestos relacionados con la función de estabilización deberían atribuirse al nivel supranacional del gobierno, debido a que son impuestos muy sensibles a los ciclos económicos. Existen ejemplos como el Impuesto sobre Sociedades o el IVA, en los que se ha progresado hacia el cumplimiento de este criterio; y otros como el IRPF, que no cuenta con este nivel de desarrollo.

e) *“Las bases imponibles distribuidas de manera altamente desigual entre subjurisdicciones deberían ser usadas centralmente”.*

Los impuestos que gravan bases imponibles distribuidas de forma desigual tienen que asignarse al nivel supranacional del gobierno para lograrse la mayor eficiencia posible. Este criterio no se cumple en el caso europeo, en el que el grado de centralización es todavía muy reducido. Cabe destacar que se intenta lograr una reducción de las desigualdades a través de los fondos FEDER, ya comentados anteriormente.

f) *“Impuestos aplicados según el principio del beneficio y tasas sobre usuarios son apropiadas a todos los niveles”.*

Los impuestos que presentan relación con la función de asignación deben asignarse a los diferentes niveles de gobierno de modo que puedan hacer frente a sus competencias de la manera más eficiente posible. Se intenta progresar en este ámbito en Europa, aunque todavía queda mucho camino por delante, si bien es cierto que ya hay algunos bienes públicos nacionales que se han otorgado al nivel supranacional, como las políticas comunes en los ámbitos de educación, transportes y comunicaciones, defensa y seguridad o medio ambiente.

En conclusión, se puede apreciar que en Europa no se ha hecho un gran esfuerzo por avanzar hacia la unión fiscal, aunque actualmente posee un progreso continuo, especialmente en algunos impuestos como el IVA o el Impuesto sobre Sociedades.

Sin embargo, todavía hay muchos aspectos que mejorar en relación al fortalecimiento del nivel supranacional a nivel europeo y la adecuada descentralización de las competencias del sector público, ajustándose en la medida de lo posible a las recomendaciones de la Teoría del Federalismo Fiscal.

Todas estas recomendaciones basadas en los criterios establecidos por Richard Musgrave han de reforzarse mediante el diseño de un sistema de gestión impositiva que podría traducirse en una agencia tributaria centralizada a nivel europeo, que debería garantizar la visibilidad y la transparencia del sistema para los contribuyentes.

6. CONCLUSIONES

6.1 Consecución de los objetivos propuestos

El trabajo ha recogido las opiniones de la literatura acerca de la unión fiscal en Europa, ha analizado la Teoría del Federalismo Fiscal y sus recomendaciones, y ha analizado la situación del caso europeo, comparándola con lo que considera adecuado el Federalismo Fiscal.

Durante el desarrollo del trabajo, se ha logrado valorar la adecuación de la situación fiscal en la Unión Europea, analizando el proceso de convergencia entre los países pertenecientes a la unión desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992 hasta la actualidad, estudiando la situación en términos de integración fiscal en la actualidad y las perspectivas de futuro, tanto a corto como a largo plazo.

Con ello, se ha conseguido llegar a una serie de conclusiones y establecer un conjunto de recomendaciones que permitan el desarrollo y la consolidación de la unión fiscal en Europa.

6.2 Principales conclusiones obtenidas

Fundamentalmente, el trabajo ha analizado la necesidad de una unión fiscal con un alto grado de integración entre los países miembros que refuerce la unión económica y monetaria creada en el ámbito de la Unión Europea. Coincidiendo con la opinión de algunos economistas, la creación de la unión monetaria pudo ser precipitada y se aceptó la participación de países que no cumplían los criterios de convergencia establecidos en el criterio de Maastricht, con la obligación de comprometerse a seguir unos planes de reducción de la deuda y el déficit público hasta los niveles adecuados. Sin embargo, la realidad económica en la UE no ha sido así, ya que no solamente los países no han conseguido cumplir los objetivos propuestos en la senda hacia la reducción de su deuda y su déficit público, sino que el estallido de la crisis de deuda soberana ha empeorado la situación en relación a estas variables y muchas otras.

La crisis económica iniciada en 2008 ha provocado un intenso proceso de transferencia de soberanía por parte de los países miembros hacia la UE, pero todavía no posee la soberanía suficiente, especialmente en términos fiscales, en los que se ha centrado el trabajo. La Unión Europea se caracteriza por la ausencia de instituciones de inspiración fiscal comunes y la escasez de un presupuesto comunitario que pueda favorecer el desarrollo de la unión fiscal.

Por ello, es necesario el aumento de dicho presupuesto, para lo que se requiere una mayor participación del nivel supranacional del gobierno en los impuestos de los países miembros, o incluso la cesión de competencias a instituciones fiscales de ámbito europeo sobre estos impuestos, de manera que dichos impuestos pasen a ser ingresos propios para la unión monetaria y garanticen los principios de autonomía financiera y responsabilidad financiera. No es posible lograr un sistema compuesto únicamente de

ingresos propios, pero sí que se puede crear un sistema mixto entre ingresos propios y transferidos, en el que exista un predominio de los ingresos propios.

El sector público realiza las siguientes funciones: la estabilización, la redistribución y la asignación.

En primer lugar, en lo que se refiere a la función de estabilización del sector público, se llega a la conclusión de que lo óptimo es asignarla al nivel europeo, de modo que una institución de tipo comunitario pueda controlar no solo la política monetaria, sino también la política fiscal del conjunto de la unión. Este control sobre la política fiscal es fundamental para evitar los inconvenientes que puede provocar la competencia fiscal entre los países miembros, reforzándose así la unión monetaria.

Por otra parte, en relación a la función de redistribución, la Teoría del Federalismo Fiscal también recomienda que sea asignada al nivel supranacional, es decir, a una institución comunitaria a nivel europeo. De la misma forma que anteriormente, es necesario un mayor presupuesto comunitario para poder desempeñar adecuadamente esta función del sector público, así como unas competencias más amplias en relación a los impuestos con objetivos redistributivos (como el IRPF o el Impuesto sobre el Patrimonio).

Por último, la función de asignación de los recursos del sector público requiere una clara diferenciación entre los niveles de gobierno, a los que habría que asignar las competencias adecuadas para que los bienes y servicios públicos sean prestados a la ciudadanía del modo más eficiente que sea posible. Para ello, es necesario un refuerzo considerable del nivel supranacional como nivel central, y el paso a considerar al conjunto de los Estados miembros como un nivel subcentral, al igual que los diferentes territorios que los conforman.

En conclusión, se puede afirmar que en Europa existió un cierto grado de precipitación a la hora de crear una unión monetaria sin un suficiente grado de integración en términos fiscales, políticos, económicos y presupuestarios, de modo que la unión monetaria presenta muchos problemas y limitaciones. Se han realizado progresos desde su creación hasta la actualidad en el traspaso de competencias desde los Estados hacia la Unión Europea, pero todavía no es suficiente, debido fundamentalmente a la negación por parte de los gobiernos a la pérdida de la soberanía nacional (algo racional únicamente en el corto plazo).

Para concluir, la reciente salida del Reino Unido de la Unión Europea plantea una situación de inestabilidad en el conjunto de la unión, comenzando por los problemas en

los mercados financieros que han hecho caer los activos europeos, así como el valor del euro y el de la libra esterlina. De la misma forma, se han disparado las primas de riesgo de muchos países europeos, debilitándose en parte la confianza en la Unión Europea y planteando un escenario de incertidumbre.

La salida del Reino Unido de la UE no solamente tiene estas consecuencias en el corto plazo, ya que la pérdida de una de las potencias más importantes de la unión supondrá un debilitamiento de esta. Además, el triunfo de la salida de la unión en el Reino Unido anima a las fuerzas políticas más extremistas de otros países europeos a intentar seguir la misma senda y plantearse una posible salida de la UE, con lo que el proyecto de fortalecimiento y cohesión en el que estaba avanzando la unión desde su creación se puede ver estancado por esta situación en los próximos tiempos.

6.3 Aportaciones y limitaciones del trabajo

El trabajo realiza diversas contribuciones, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- Teóricamente, se analiza la Teoría del Federalismo Fiscal. Con ello, se establecen las recomendaciones básicas sobre la unión fiscal europea, y se compara la situación actual de la Unión Europea con dichas recomendaciones. Por lo tanto, se establece un enlace entre los progresos realizados en el ámbito europeo y lo establecido por el Federalismo Fiscal.
- En el marco institucional, se hace uso de la normativa de la Unión Europea para comprender, analizar y explicar la situación existente en Europa.
- En el ámbito social, se aprecia que el desarrollo de la unión monetaria, así como el de la unión fiscal, supone consecuencias que afectan directamente a la evolución de cada uno de los países pertenecientes a la unión y al bienestar social de los ciudadanos que en dichos Estados residen.

El trabajo aporta claridad sobre la situación de Europa en la actualidad, pero también permite apreciar las expectativas que existen con respecto a los próximos años. Se señala oficialmente como fecha de finalización del proceso de unión económica y monetaria el año 2025, aunque cabe esperar que se dé la posibilidad de que no se cumplan los plazos, como ocurre últimamente de forma más habitual de lo que sería conveniente en la Unión Europea.

Por último, el gran número de limitaciones del trabajo no permiten que las recomendaciones realizadas desde el punto de vista teórico sean aplicables al 100 % al

caso de la UE, que posee una serie de problemas en su diseño que resultan difícilmente modificables.

En un trabajo más amplio, podrían realizarse extensiones que analizasen de forma más intensiva los problemas de la UE que dificultan la aplicación de algunas de las recomendaciones teóricas realizadas en este trabajo. No se han podido analizar en gran profundidad aspectos como la confianza en el euro (variable en los diversos países pertenecientes a la unión), la corrupción y la percepción de la población sobre ella, o la influencia de los ciclos económicos en el proceso de unión.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central Europeo (2016a): “Mapa de la zona del euro 1999 - 2015”.

<<https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.es.html>>

Banco Central Europeo (2016b): “Criterios de convergencia”.

<<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.es.html/>>

Brunnermeier, M.K., Garicano, L., Lane, P.R., Pagano, M., Reis, R., Santos, T., Thesmar, D., van Nieuweburgh, S. y Vayanos D. (2011): “European Safe Bonds (ESBies)”, columbia.edu, *The euro-nomics group*, 30 de septiembre de 2011.

Castells, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel.

Comisión Europea (2008): “Política de Desarrollo Rural 2007-2013”.

<http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm>

Comisión Europea (2014a): “Fondo Europeo de Desarrollo Regional”.

<http://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/>

Comisión Europea (2014b): “Fondo Social Europeo”.

<http://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/social-fund/>

Comisión Europea (2015a): “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea”. Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz.

<https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf>

Comisión Europea (2015b): “Fondo de Cohesión”

http://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/

Comisión Europea (2015c): “La Política Pesquera Común (PPC)”
<http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm>

Comisión Europea (2016a): “VAT Rates Applied in the Member States of the European Union”, *Situation at 1st January 2016*.
<http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_work/s/rates/vat_rates_en.pdf>

Comisión Europea (2016b): “Política educativa”
<http://ec.europa.eu/education/policy/school/index_es.htm>

Comisión Europea (2016c): “Política de transportes de la UE”
<http://europa.eu/pol/trans/index_es.htm>

Daily Mail (2016): “Brexit campaign four points clear in latest poll as survey reveals half of pro-EU young voters might stay at home”.
<<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3521225/Apathy-young-voters-hand-EU-referendum-Brexit-polls-just-HALF-plan-vote-all.html>>

De la Dehesa, G. (2014): “Consecuencias de una Unión Monetaria sin Unión Fiscal”, *Centre for Economic Policy Research, CEPR*.

De Lecea Flores de Lemus, A. y Drayson, N. (2014): “Elementos clave de la integración fiscal en la zona del euro”, *Delegación de la Unión Europea en Estados Unidos*.

Durán Cabré, J.M. (2014): “La armonización fiscal en la Unión Europea: evolución y prioridades actuales”, *Papeles de Economía Española, N° 141, pp. 99-111, Universidad de Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona*.

EFSF (2016): “About EFSF”, *European Financial Stability Facility*.
<<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>>

Esteller-Moré, A. (2015): “La Unión Fiscal Europea: el proceso de armonización fiscal”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2015*, pp.83-84, *Institut d’Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona*.

Eurostat (2015a): “General government gross debt”
<<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>>

Eurostat (2015b): “General government deficit/surplus”
<<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>>

Foremny, D. (2015): “Hacia una mayor integración europea”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2015*, p. 49, *Institut d’Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona*.

Fuest, C. (2015): “La armonización del impuesto sobre sociedades en Europa”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2015*, pp.85-86, *Centre for European Economic Research (ZEW), University of Mannheim*.

Karmakar, K. y Martínez-Vázquez, J. (2014): “Competencia fiscal versus armonización fiscal: Una revisión de los argumentos”, *Papeles de Economía Española*, N° 141, pp. 86-98, *Georgia State University*.

Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public finance*, Nueva York: McGraw-Hill.

Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich; version española, *Federalismo fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OECD (2016): “Corporate income tax rate”. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. En castellano: *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*. <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58204>>

The Sun (2016): “SEE EU LATER! Britain votes to leave the EU on a dramatic night as Nigel Farage declares ‘victory for ordinary people’”.
<<https://www.thesun.co.uk/news/1332742/britain-votes-to-back-brexite-and-leave-the-eu-on-historic-night-as-nigel-farage-declares-victory-for-ordinary-people/>>

Parlamento Europeo (2012): “¿En qué consisten los bonos de estabilidad o eurobonos?”, 14 de febrero de 2012. <<http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20120126STO36312/%C2%BFEn-qu%C3%A9-consisten-los-bonos-de-estabilidad-o-eurobonos>>

Peydró, J.L. (2015): “Crisis financieras: beneficios y costes fiscales de las políticas bancarias y monetarias”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2015*, pp. 51-52, ICREA-UPF, CREI, Barcelona GSE.

Philippon, T. (2015): “The state of the monetary union”, VoxEU, 31 de agosto de 2015.

Prud’homme, R. (2015): “The European Budgetary Union: Necessary and Impossible”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2015*, pp. 59-60.

Spolaore, E. (2015): “Monnet’s chain reaction and the future of Europe”, VoxEU, 25 de julio de 2015.

Ubide, Á. (2015): “Stability Bonds for the Euro Area”, *Peterson Institute for International Economics, Policy Brief*, Octubre de 2015.

Unión Europea (2006): “Revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: Finanzas públicas en la UEM - 2006”. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A125084>>

Unión Europea (2007): “Tratado de Lisboa”, Lisboa, 2007. Modificación del anterior Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Roma, 1957. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>

Unión Europea (2015a): “Sistema común del impuesto sobre el valor añadido de la Unión Europea”. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A131057>>

Unión Europea (2015b): “Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea” <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0026>>

Unión Europea (2016a): “Presupuesto”. <http://europa.eu/pol/financ/index_es.htm>

Unión Europea (2016b): “Medio ambiente”. <http://europa.eu/pol/env/index_es.htm>

Von Weizsäcker, J. y Delpla, J. (2010): “The Blue Bond Proposal”, Bruegel, 5 de mayo de 2010.